

## Часть III

---

# **Формирование институциональной среды рыночной экономики**

## **Глава 9**

### **Реформа собственности в условиях возобновления экономического роста в России**

Применительно к сфере отношений собственности государственное регулирование в условиях переходной экономики предполагает три основных направления:

- 1) мероприятия непосредственно в рамках приватизационной политики (или в ряде случаев национализации);
- 2) управление (участие в управлении) принадлежащим государству имуществом;
- 3) регулирование деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности.

В рамках общей логики рыночных реформ по мере сокращения масштабов государственной собственности все большее значение должно было приобретать третье направление, включающее многочисленные вопросы создания благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, защиты прав собственности (прежде всего акционеров, инвесторов и кредиторов), развития корпоративного управления, финансовых рынков, рынка земли и недвижимости, поддержания конкуренции (включая антимонопольное регулирование, стимулирование малого и среднего бизнеса), укрепления контрактной дисциплины (включая процедуры банкротства).

Однако определенное забвение, которому была предана проблематика управления государственным имуществом на протяжении 1990-х годов вследствие масштабных количественных успехов массовой приватизации и излишне оптимистичных взглядов в отношении перспектив и сроков ее завершения, закономерно обусловило актуальность первого направления в государственном регулировании отношений собственности в 2000-е годы.

#### **9.1. Основные тенденции государственной имущественной политики в 2000-е годы**

В конце 1990-х годов произошла определенная смена вех в содержании имущественной политики государства. Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее по тексту — Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй,

впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998—1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными уровнями власти.

В качестве основных объектов имущественной политики государства в части управления своим имуществом в Концепции выделялись: 1) унитарные предприятия и бюджетные учреждения, 2) хозяйственные общества с участием государства в капитале и 3) недвижимость. В документе была заложена ориентация на постепенное количественное сокращение этих объектов при параллельной реализации комплекса мер по улучшению управления ими. Соответственно составной частью Концепции 1999 г. закономерно стал раздел, посвященный приватизации государственного имущества.

С фактической точки зрения основными чертами реформирования имущественных отношений в стране в 2000—2008 гг. стали:

- существенное обновление нормативно-правовой базы реформирования отношений собственности;
- продолжение денежной приватизации;
- некоторое улучшение качества управления государственным имуществом.

С формально-правовой точки зрения ситуация в сфере реформирования отношений собственности, сложившаяся в России уже к 2003 г., характеризовалась наличием достаточно разработанной нормативной базы, что радикальным образом отличается от состояния, в котором пребывала эта сфера все 1990-е годы. Ушла в прошлое острая конфронтация между исполнительной и законодательной властями, следствием которой стало практическое решение ключевых задач приватизации в первой половине 1990-х годов (обеспечение структурных изменений и создание институциональной базы для системной трансформации) с помощью административного ресурса исполнительной власти (указы Президента РФ по организации чековой модели, залоговых аукционов и т. п.).

Одним из следствий общего изменения политической ситуации в стране в 1999—2000 гг. (избрание нового президента, большое обновление персонального состава исполнительной и законодательной власти, появление мощного проправительственного блока внутри обеих палат парламента) стало прекращение конфронтации между ветвями власти по вопросам регулирования приватизационного процесса, что выразилось в принятии Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Другими заметными событиями в области правового обеспечения имущественной политики государства стало принятие Закона об унитарных предприятиях (2002 г.) и нормативных актов по совершенствованию управления государственным имуществом в рамках комплекса мер, предусмотренных Концепцией 1999 г.

Определенные успехи, достигнутые на путях реализации Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г., и принятие вышеупомянутых законов, предоставивших исполнительной власти большую свободу действий на поле разгосударствления, стимулировали Минимущества РФ на рубеже 2002—2003 гг. на выдвижение новых инициатив, касающихся управления государственным имуществом.

Их суть заключалась в проведении классификации государственного, прежде всего федерального, имущества путем категориального определения тех его видов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципалитетов, поскольку это необходимо для выполнения возложенных на них публичных функций.

Хотя согласно этим новациям в государственной и муниципальной собственности могло находиться имущество, необходимое только для осуществления органами власти полномочий определенного уровня, они допускали наряду с этим наличие в ней имущества, используемого для обеспечения деятельности органов власти, их сотрудников, работников учреждений и казенных предприятий, иного имущества, не подлежащего отчуждению из государственной или муниципальной собственности (имущество, изъятое из гражданского оборота), а также исключительно в федеральной собственности стратегического имущества согласно перечню, утверждаемому Президентом РФ по представлению Правительства. Выбор организационно-правовых форм, в которых могло функционировать государственное и муниципальное имущество, исключал из него унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, существование которых прекращалось с начала 2008 г., в отличие от ОАО с долей государства в капитале, остававшихся важнейшей формой его участия в экономике страны на долгосрочную перспективу<sup>1</sup>.

Возможность реализации такого достаточно радикального сценария Минимущества во многом связывало со вступлением в силу 3 декабря 2002 г. Закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который вводит целый ряд новых серьезных процедур, касающихся мониторинга деятельности самих ГУПов и МУПов, регламентации действий их менеджмента, что рассматривалось как мощный стимул для отказа от этой организационно-правовой формы.

Что касается категориального определения видов имущества, которые могут находиться исключительно в собственности различных уровней публичной власти, то порядок и сроки безвозмездной передачи имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления установлены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (п. 11 ст. 154), где закреплена безвозмездная передача имущества с одного уровня публичной власти на другой (включая имущество, используемое унитарными предприятиями и учреждениями) исходя из определенного законодательством круга их полномочий. Соответствующие поправки были внесены также в федеральные законы — от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

<sup>1</sup> Проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», внесенный Минимущества России в Правительство РФ еще 31 января 2003 г., предполагал, что указанные виды имущества могут закрепляться на праве оперативного управления за казенными предприятиями и учреждениями, передаваться в концессию или вноситься в уставные капиталы ОАО, более 50% акций которых принадлежат соответственно РФ, ее субъектам, муниципальным образованиям, или в уставные капиталы ОАО, более 50% акций которых принадлежат ОАО, где более 50% акций принадлежат РФ, регионам и муниципалитетам.

На федеральном уровне соответствующая оптимизация сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и федеральных госучреждений (ФГУ) проходила в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, образованной по постановлению Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451, выделившей пять групп предприятий и учреждений, по которым предлагались определенные решения<sup>1</sup>.

Исходя из заявленных приоритетов Минимущества РФ сформировало и предложения по программе приватизации на среднесрочную перспективу.

Соответствующий документ (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) был утвержден распоряжением Правительство РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р. При этом впервые декларировался трехлетний временной горизонт приватизационной программы (2004—2006)<sup>2</sup> и ставилась цель к 2006 г. приватизировать все имущество, которое не имеет отношения к выполнению государственных функций, а к 2008 г. — завершить процесс приватизации. В документе определялась последовательность действий государства по приватизации тех или иных предприятий (объектов), включая масштабные продажи федеральных пакетов акций. В качестве основных ориентиров для реализации приватизационных программ в корпоративном секторе была заявлена продажа в 2004 г. всех принадлежащих государству пакетов акций, составляющих до 25% уставного капитала, в 2005 г. — акций, составляющих до 50% уставного капитала, а в 2006 г. — всех остальных, за исключением стратегических.

Еще более определенно и конкретно ставился этот вопрос в документе Минимущества РФ «Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики», где прямо формулировались задачи в основном завершить приватизацию и окончательно сформировать систему управления федеральным имуществом на принципах максимальной эффективности к 1 января 2008 г. при удвоении доходов от его использования по отношению к бюджетному заданию 2004 г.

Эта весьма амбициозная программа требовала, по оценке Минимущества РФ, осуществления ежегодных продаж акций 4 тыс. акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУПы). По ее завершении предполагалось сохранение в федеральной собственности не более 2 тыс. государственных предприятий и некоторого количества пакетов акций в стратегических акционерных обществах, обеспечивающих выпуск уникальной продукции (товаров, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности, или представляющих объекты инфраструктуры федерального значения, действующие в неконкурентном секторе экономики.

<sup>1</sup> Выделялись следующие группы организаций: 1) организации, подлежащие сохранению в федеральной собственности; 2) организации, имущество которых подлежит передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; 3) организации, подлежащие приватизации или ликвидации как не соответствующие критериям сохранения их в федеральной собственности; 4) организации, подлежащие дополнительному рассмотрению после принятия нормативных правовых актов по социальному пакету государственных гражданских служащих; 5) организации, в отношении которых требуется уточнение их статуса, проведение и оформление реорганизационных, ликвидационных процедур и внесение соответствующих изменений в реестр федерального имущества.

<sup>2</sup> Тем не менее реально этот документ, как и все последующие, содержал перечни приватизируемого имущества только на 1 год вперед.

Однако, как будет показано ниже, степень практической реализации этих подходов оказалась крайне невысокая.

Ситуация, сложившаяся в российской экономике в 2000-е годы в сфере отношений собственности, характеризовалась одновременной реализацией и параллельным сосуществованием двух тенденций.

С одной стороны, можно говорить о продолжении процесса приватизации. Российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, включающие в общей сложности сотни ФГУПов и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности.

Однако по сравнению с первым таким трехлетним планом на 2004–2006 гг. в последующие 4 года ориентиры приватизационных программ, излагавшиеся в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, стали менее конкретными и нередко содержательно повторяли предыдущие. Так, начиная с Прогнозного плана (программы) приватизации на 2006 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг., из текста этих документов исчезло упоминание о предложении к продаже пакетов акций, размер которых не превышает 25% уставного капитала акционерных обществ<sup>1</sup>.

Относящийся по срокам действия к анализируемому периоду Прогнозный план (программа) приватизации на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р, содержит информацию о том, что в 2008–2010 гг. будут предложены к продаже пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением акционерных обществ, включенных в перечень стратегических акционерных обществ или участвующих в формировании интегрированных структур.

В 2008 г. должны были предлагаться к приватизации:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ, за исключением пакетов акций стратегических акционерных обществ или принимающих участие в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2008 г. и на период до 2010 г. в соответствии с перспективным финансовым планом;
- пакеты акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса, энергостроительного комплекса, строительного комплекса, внешнеэкономических организаций, гражданской авиации, здравоохранения, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, рыболовства, птицеводства, растениеводства, животноводства, лесопромышленного комплекса, медицинской промышленности, а также акционерных обществ машиностроения (за исключением стратегических акционерных обществ);
- федеральные государственные унитарные предприятия автомобильного транспорта, строительного комплекса, гражданской авиации, геологии, неф-

<sup>1</sup> Между тем на 1 июня 2006 г. в федеральной собственности находилось 1063 пакета акций с размером принадлежащего государству пакета до 25% уставного капитала. На их долю приходилось более 30% всех федеральных пакетов.

- тегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта, предприятия полиграфической промышленности, здравоохранения, предприятия растениеводства, птицеводства и животноводства;
- имущество казны Российской Федерации, не обеспечивающее государственных функций.

В 2009—2010 гг. к приватизации будут предложены все федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнение государственных функций Российской Федерации, а также акции открытых акционерных обществ, созданных при акционировании указанных федеральных государственных унитарных предприятий.

Де-факто в 2003—2005 гг. наблюдался некоторый формальный прогресс в сфере приватизации по количеству проданных пакетов акций (500—600 ежегодно) и решений о преобразовании ФГУПов (более 700 в 2005 г. против 500—600 ежегодно в 2003—2004 гг.). Однако при этом необходимо принимать во внимание следующее:

- запланированная приватизация унитарных предприятий происходила (за редчайшим исключением) путем акционирования (корпоратизации), т. е. сначала унитарное предприятие преобразуется в акционерное общество, лишь затем (как правило, за пределами данного финансового года) продаются его акции (возможно, далеко не все);
- объектом продажи являлись в основном миноритарные и блокирующие пакеты акций средних по размеру компаний, не имеющих большого значения в масштабах российской экономики в целом, что существенно снижает их привлекательность и интерес к ним;
- фактические масштабы акционирования ФГУПов и продажи федеральных пакетов акций заметно отставали от запланированных. Причины этого заключались в низкой привлекательности предлагаемых к реализации пакетов акций ввиду их размера и отраслевой принадлежности, объективно длительных сроков процедуры акционирования унитарных предприятий, сложности администрирования этого процесса (сопротивление менеджмента, межведомственные противоречия, параллельное создание интегрированных структур и т. д.).

С другой стороны, в той роли, которую государство играет в сфере отношений собственности, по сравнению с периодом 1990-х годов произошло серьезное смещение акцентов в сторону усиления его влияния.

Если в 2000—2003 гг. можно было говорить преимущественно об усилиях государства по оптимизации своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992—1994) и денежной (1995—1998) приватизации (политика по интеграции своих активов в холдинговые структуры), то период последующих 5 лет (2004—2008) характеризовался явным расширением масштабов такого присутствия посредством активизации деятельности существующих государственных компаний, которые стали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, выходя на рынок корпоративного контроля. При этом в 2007 г. вновь активизировалась политика интеграции разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в холдинговые структуры. Она имела второстепенное значение в предыдущие 2 года, оказавшись в тени многочисленных поглощений, которые осуществлялись государственными компаниями.

К тому же 2007 год привнес новые моменты в имущественную политику государства в отношении управления своим имуществом. Речь идет о создании государственных корпораций (ГК), рассматриваемых в качестве составной части институтов развития наряду с особыми экономическими зонами и Инвестиционным фондом (см. главу 11).

Напомним, что применительно к практике стран с развитой рыночной экономикой (прежде всего США) понятие «корпорация», как правило, употребляется как синоним акционерного общества. Отсюда проистекает используемое при анализе реформы собственности в странах с переходной экономикой (включая Россию) понятие «корпоратизация» как синоним акционирования бывших государственных предприятий в ходе приватизации. Соответственно в отечественных изданиях (как в научно-популярной литературе, так и в публицистике) до последнего времени под государственными корпорациями понимались преимущественно возникшие в ходе приватизации крупные акционерные компании, где государство продолжало участвовать в капитале, реализуя с большим или меньшим успехом права акционера (например, РАО «ЭЭС России», «Газпром», «Роснефть» и т. д.), что является не вполне корректным<sup>1</sup>.

В российском правовом поле упоминание о государственной корпорации как самостоятельной организационно-правовой форме появилось довольно поздно, лишь летом 1999 г., когда Закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ был дополнен ст. 7.1, которой устанавливалось, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная на основании Федерального закона для осуществления социальных, управлеченческих или иных общественно полезных функций. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

До последнего времени единичными примерами действующих государственных корпораций были: Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), созданное для преодоления последствий финансового кризиса 1998 г. в банковском секторе<sup>2</sup>, и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), образованное в 2004 г. в целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов населения. Правда, существовало несколько организаций, созданных в первой половине 1990-х гг., в названии которых присутствовал термин «корпорация». Однако реально они действовали в иных организационно-правовых формах, нежели госкорпорация как разновидность некоммерческой организации по Закону 1996 г.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Разумеется, термин «корпорация» может нести и иной смысл, применяться не только к юридическим лицам, например означать группу людей, профессиональное сообщество (врачебная, офицерская, судейская корпорация и др.). По-видимому, с этим связано использовавшееся определение корпоративного государства применительно к политическим режимам ряда стран (например, Испании и Португалии в 30-х — 70-х годах прошлого столетия).

<sup>2</sup> Изначально зарегистрировано как некредитная организация в форме ОАО (учредитель — РФФИ). Приобрело статус госкорпорации после принятия Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ и соответствующих поправок в Закон «О некоммерческих организациях».

<sup>3</sup> Среди них встречались как АО (федеральные контрактные корпорации «Росконтракт» и «Росхлебопродукт»), так и государственные предприятия (Государственная инвестиционная («Госинкор») и Российская финансовая (РФК) корпорации) и учреждения (Федеральная продовольственная корпорация (ФПК) при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ).

Статус ГК в явном или завуалированном виде сочетает черты, характерные для различных организационно-правовых форм, не говоря уже о неизбежно возникающей путанице с использованием самого понятия «корпорация», поскольку оно присутствует в названии являющейся ФГУПом Госкорпорации по организации воздушного движения и недавно созданных Объединенной авиастроительной (ОАК) и Объединенной судостроительной (ОСК) корпораций, являющихся открытыми акционерными обществами (ОАО), что делает для них обязательным (по крайней мере, формально) соблюдение требований корпоративного законодательства, общего для всех хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы<sup>1</sup>.

Отдельным важным вопросом является то, каким будет реальный механизм контроля за деятельностью таких корпораций, насколько детально он будет прописан в утверждаемых правоустанавливающих документах прикладного характера прежде всего с позиций сохранности государственного имущества и денежных средств, их целевого использования и соответствия фактической деятельности корпораций заявленным уставным целям.

## 9.2. Приватизационный процесс 2000–2008 гг.

Продолжение денежной приватизации оставалось одним из значимых направлений деятельности российского правительства в истекшие 8 лет. В связи с этим закономерен вопрос о сходстве и различиях этого процесса по сравнению тем, что происходило в этой сфере в 1997–1999 гг.

Напомним, что в 2000-е годы страна вступила в условиях явного замедления темпов приватизации, которое обозначилось еще по окончании массовой приватизации. Денежная приватизация второй половины 1990-х годов, ориентированная на решение задач пополнения доходов бюджета и реструктуризации производства путем привлечения инвестиций, не принесла удовлетворительных результатов.

Причины этого заключались в следующем.

*Во-первых*, основная масса оставшейся у государства собственности была представлена либо низколиквидными объектами (которые требуют осуществления крупных инвестиций или недостаточны для получения контроля, как в случае с миноритарными пакетами акций), либо, напротив, очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общегосударственного значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок.

<sup>1</sup> Акционерными компаниями (ОАО) являются и многие другие организации, входящие по целям и задачам в группу компаний, призванных решать задачи структурной и промышленной политики, подобно появившимся в 2007 г. госкорпорациям. В их числе можно назвать Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), учрежденное еще в 1996 г. с сохранением за государством 100% акций (в 2004 г. включено в перечень стратегических АО), компанию «Ильюшин Финанс Ко» и Финансовую лизинговую компанию (победители конкурса по отбору инвестиционных проектов лизинга российских воздушных судов), где в 2002 г. в ходе увеличения ими уставных капиталов в федеральную собственность за счет бюджетных средств были приобретены большие доли в капитале (в 2006–2007 гг. внесены в уставный капитал ОАК), и созданные совсем недавно Российской венчурной компании, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, все акции которых находятся в федеральной собственности.

*Во-вторых*, финансовый кризис 1997—1998 гг. и последовавший обвал фондового рынка обесценили и без того недооцененные в ходе чековой приватизации государственные активы, сделав призрачными перспективы серьезного увеличения бюджетных доходов.

*В-третьих*, фоном для всего этого стало постепенно нараставшее в обществе разочарование в итогах приватизации, чему способствовали затянувшийся трансформационный спад и информация о допущенных в ходе нее нарушениях. Реакцией на это стало принятие второго Закона о приватизации 1997 г., предполагавшего известные ограничения масштабов приватизационного процесса через ежегодное утверждение парламентом программы приватизации. Однако продолжавшееся противостояние между исполнительной и законодательной властями вкупе с заложенными в нем процедурами сделали этот Закон неработающим. В условиях принятых рамочных ограничений попытки правительства обходить Закон оказались не слишком успешными, в результате чего ход приватизации к концу 1990-х годов существенно замедлился.

В принципе такая же ситуация наблюдалась и в 2000—2001 гг. Серьезные изменения произошли после принятия нового Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», вступившего в силу с 26 апреля 2002 г. (третьего по счету в новейшей российской истории после законов 1991 и 1997 гг.).

В его основу<sup>1</sup> была положена идея повышения бюджетного эффекта приватизации посредством сохранения ориентации на индивидуальную стратегию продаж с учетом анализа рынка (платежеспособного спроса) и применения новых методов приватизации.

Традиционный арсенал методов, хорошо известных из практики 1990-х годов и широко использовавшихся в период действия Закона о приватизации 1997 г. и еще до него (акционирование, аукцион и специализированный аукцион, конкурс), дополнялся принципиально новыми методами:

- 1) продажа имущества путем публичного предложения;
- 2) продажа имущества без объявления цены;
- 3) продажа акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления;
- 4) продажа за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- 5) продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг.

Возможность их использования при сохранении акцента на единичные крупные сделки по ликвидным пакетам акций посредством аукционов и спецаукционов, по замыслу авторов закона, решала проблему создания адекватного инструментария приватизации (помимо простого преобразования в ОАО), позволяющего избавить государство от неликвидных активов при одновременном стимулировании минимального спроса со стороны частных лиц и малого бизнеса.

Несмотря на то что летом и осенью 2002 г. Правительством РФ был издан ряд нормативно-правовых актов, в которых конкретизировался механизм некоторых способов приватизации, так и не была создана прикладная нормативная база именно по тем методам, которые являлись неординарными для всей российской привати-

<sup>1</sup> Содержание и основные новации Закона раскрыты в ежегодном обзоре ИЭПП «Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы». Вып. 24. (см. Приложение 6. Новые методы приватизации и их нормативное обеспечение. П. 4.2. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы в области приватизации. С. 372—386).

зационной практики и потенциально наиболее заманчивыми для различных групп интересов с точки зрения организации их лоббирования: продажа акций ОАО по результатам доверительного управления, продажа за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций ОАО<sup>1</sup> и внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО.

Ниже представлена общая динамика приватизации за 10-летний период (1997—2007) (табл. 9.1).

Таблица 9.1

**Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по формам собственности в 1997—2007 гг.**

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов), всего	
	Единицы	% к предыдущему году
1997	2 743	54,9
1998	2 129	77,6
1999	1 536	72,1
1997—1999	6 408	—
1998—1999	3 665	—
2000	2 274	148,0
2001	2 287	100,6
2002	2 557	111,8
<b>2000—2002</b>	<b>7 118</b>	<b>111,1*</b>
2003	3 344	130,8
2004	5 163	154,3
2005	6 549	126,8
2006	11 391	173,9
2007	18 667	163,9
<b>2003—2007</b>	<b>45 114</b>	<b>418,4**</b>

\* — 2000—2002 гг. в % к 1997—1999 гг.

\*\* — 2003—2007 гг. в % к 1998—2002 гг.

*Источники:* Статистические бюллетени (сведения) о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 1997 г. (с. 26), 1998 г. (с. 6), 1999 г. (с. 6), 2000 г. (с. 6), 2001 г. (с. 5), 2002 г. (с. 5), 2003 г. (с. 5), 2004 г. (с. 5), 2005 г. (с. 5), 2006 г. (с. 5), 2007 г. (с. 5). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

<sup>1</sup> Продажа госпакета акций ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» (5,9%) на Лондонской фондовой бирже в конце 2002 г. через ОАО «Компания проектной приватизации», созданное в конце 2000 г., вызвала парламентский запрос ввиду явного отсутствия прозрачности по указанной сделке и того, что вырученные денежные средства поступили в федеральный бюджет только в мае 2003 г. Справедливо ради необходимо отметить, что в 2002—2003 гг. ОАО «Компания проектной приватизации», куда вносился госпакет акций «ЛУКОЙЛа», входило в десятку крупнейших плательщиков дивидендов в федеральный бюджет.

Как видно из табл. 9.1, для середины 2000-х годов стал характерным определенный перелом нисходящей траектории приватизационного процесса, наблюдавшейся после окончания массовой приватизации. Но только после принятия третьего Закона о приватизации 2001 г., вступившего в силу весной 2002 г., можно говорить о явном расширении ее масштабов. В 2000—2002 гг. ежегодное количество приватизированных предприятий (объектов) держалось на уровне показателей 1997—1998 гг. (2—3 тыс. ед.), когда российская экономика находилась под очевидным воздействием финансового кризиса.

Всего за 2003—2007 гг. форму собственности сменили более чем в 4 раза больше государственных и муниципальных предприятий и объектов государственного и муниципального имущества, чем в период действия предыдущего Закона о приватизации (1998—2002)<sup>1</sup>. Следует отметить постоянное увеличение количества приватизированных предприятий и объектов, в результате чего в 2004—2005 гг. оно оказалось большим, чем в 1996 г. (4997 ед.), а в 2005—2006 гг. превзошло абсолютные показатели 1995 г. (10 152 ед.).

Однако при этом основную массу приватизируемого имущества составили не имущественные комплексы унитарных предприятий, а объекты иного государственного и муниципального имущества, причем относившиеся в основном к муниципальной собственности (табл. 9.2). Если в 2003 г. на унитарные предприятия пришлось около 13% всех приватизированных объектов, то в 2007 г. — всего 1,6%.

Таблица 9.2

**Распределение приватизированных имущественных комплексов  
унитарных предприятий и объектов иного государственного  
и муниципального имущества по формам собственности в 2000—2007 гг.**

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов), всего		Объекты					
	Ед.	% к предыдущему году	муниципальной собственности		собственности субъектов Российской Федерации		федеральной собственности	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Приватизированные предприятия (объекты)*								
2000*	2 274	148,0	1 830	80,5	274	12,0	170	7,5
2001*	2 287	100,6	1 931	84,4	231	10,1	125	5,5
2002*	2 557	111,8	2 245	87,8	226	8,8	86	3,4
2000—2002*	7 118	—	6 006	84,4	731	10,3	381	5,3
Приватизированные имущественные комплексы унитарных предприятий								
2003	434	...	121	27,9	152	35,0	161	37,0
2004	502	115,7	135	26,9	246	49,0	121	24,1
2005	491	97,8	153	31,2	226	46,0	112	22,8
2006	444	90,4	92	20,7	254	57,2	98	22,1

<sup>1</sup> Указанные временные рамки взяты для сравнения с учетом того, что законы о приватизации 1997 и 2001 гг. вступали в силу в середине годичных интервалов, а новации получали отображение в статистической отчетности лишь со следующего календарного года (1998 и 2003 гг. соответственно).

Окончание табл. 9.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2007	302	68,0	114	37,7	115	38,1	73	24,9
2003–2007	2 173	—	615	28,3	993	45,7	565	26,0
Приватизированные объекты иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций АО)								
2003	2 910	...	2 575	88,5	308	10,6	27	0,9
2004	4 661	160,2	4 195	90,0	412	8,8	54	1,2
2005	6 058	130,0	5 545	91,5	496	8,2	17	0,3
2006	10 947	180,7	9 876	90,2	1 048	9,6	23	0,2
2007	18 365	167,8	17 318	94,3	986	5,4	61	0,3
2003–2007	42 941	—	39 509	92,0	3 250	7,6	182	0,4

\* — в статистической отчетности за 2000–2002 гг. отсутствовало разделение приватизированного государственного и муниципального имущества на имущественные комплексы унитарных предприятий и объекты иного имущества.

*Источники:* Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь–декабрь 2000 г. (с. 30), 2001 г. (с. 29), 2002 г. (с. 29), 2003 г. (с. 34, 47), 2004 г. (с. 34, 48), 2005 г. (с. 39, 50), 2006 г. (с. 28, 39), 2007 г. (с. 27, 37). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

Как следует из табл. 9.2, по приватизированным *объектам иного государственного и муниципального имущества* (помимо унитарных предприятий) доля муниципальных объектов была подавляющей и постоянно росла, составив 92% за 5 лет (2003–2007). Несмотря на увеличение абсолютного количества приватизированных объектов по всем уровням публичной власти, доля собственности субъектов РФ (регионов) за эти годы сократилась почти вдвое (до 5,4%), а удельный вес федеральных объектов был и вовсе маргинальным (менее 1%).

В структуре же приватизированных *унитарных предприятий* наиболее весомой оказалась доля предприятий, находившихся до приватизации в собственности субъектов РФ (регионов) (45,7% за 2003–2007 гг.), удельный вес федеральных и муниципальных предприятий составил несколько более 1/4 по каждой из групп. При явном сокращении абсолютного количества приватизированных унитарных предприятий после 2004 г. можно говорить о том, что доля муниципальных предприятий скорее росла, доля региональных — сокращалась, а федеральных — колебалась примерно в одном диапазоне (22–24%).

В целом же в общей массе приватизированных предприятий и объектов в 2003–2007 гг. почти до 89% выросла доля муниципальных предприятий и объектов по сравнению с 84,4% в 2000–2002 гг. При этом резко сократился удельный вес федеральных предприятий и объектов — с 5,3 до 1,7%. Доля предприятий и объектов, находившихся в собственности субъектов РФ, изменилась незначительно.

Определенные сдвиги произошли и в структуре применявшихся способов приватизации (табл. 9.3 и 9.4).

Таблица 9.3

**Распределение приватизированных имущественных комплексов  
унитарных предприятий по способам приватизации  
в 2000—2007 гг.**

Период	Всего	Преобра- зование в ОАО	Продажа имущественных комплексов ГУПов и МУПов					Иное отчуждение имущественных комплексов ГУПов и МУПов в соответст- вии с законодатель- ством о приватизации	
			всего	на аукционе	на конкурсе	посредством публичного предложения	без объяв- ления цены	всего	из них продажа по заключен- ному ранее договору арен- ды с правом выкупа
2000*	...	199	...	...	...	—	—	...	...
2001*	...	125	...	...	...	—	—	...	...
2002*	...	125	...	...	...	—	—	...	...
2000—2002	...	449	...	...	...	—	—	...	...
2003	434	314	115	47	64	4	—	5	5
2004	502	414	88	48	20	16	4	—	—
2005	491	396	94	51	38	5	—	1	1
2006	444	386	58	32	24	1	1	—	—
2007	302	254	48	20	24	3	1	—	—
2003—2007	2173	1764	403	198	170	29	6	6	6

\* — в статистической отчетности за 2000—2002 гг. данные об иных способах приватизации унитарных предприятий (помимо создания ОАО) не выделялись.

*Источники:* Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 2000 г. (с. 6, 9), 2001 г. (с. 5, 8), 2002 г. (с. 5, 8), 2003 г. (с. 5, 9), 2004 г. (с. 5, 9), 2005 г. (с. 5, 9), 2006 г. (с. 5, 9), 2007 г. (с. 5, 8). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

Более 80% всех приватизированных за 5 лет (2003—2007) унитарных предприятий были преобразованы в открытые акционерные общества (ОАО), причем начиная с 2004 г. этот показатель не опускался ниже 80%. Продажа имущественных комплексов унитарных предприятий осуществлялась в основном традиционными способами (аукцион, конкурс). С помощью новых методов, введенных Законом о приватизации 2001 г. (публичное предложение, продажа без объявления цены), было реализовано менее 9% всех проданных имущественных комплексов (максимальное значение в 2004 г. — 22,7%).

Несколько иная картина наблюдалась при приватизации иного государственного и муниципального имущества.

Таблица 9.4

**Распределение приватизированных объектов иного государственного и муниципального имущества по способам приватизации в 2000—2007 гг.**

Период	Всего	Продажа иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций ОАО)					Внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО	Иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации	
		всего	на аукционе	на коммерческом конкурсе	посредством публичного предложения	без объявления цены			
2000	2 138	1 724*	1 460	264	—	—	2	412**	410
2001	2 192	1 718*	1 473	245	—	—	16	458**	458
2002	2 452	1 589*	1 407	182	—	—	20	843**	840
2000—2002	6 782	5 031*	4 340	691	—	—	38	1 713**	1 708
2003	2 910	2 217	1 880	—	268	69	34	659	561
2004	4 661	3 550	3 017	—	376	157	42	1 069	553
2005	6 058	5 255	4 455	—	610	190	22	781	222
2006	10 947	7 500	6 449	—	885	166	24	3 423	230
2007	18 365	9 231	7 717	—	1279	235	44	9 090	295
2003—2007	42 941	27 753	23 518	—	3418	817	166	15 022	1 861

\* — включая продажу акций ОАО, созданных в процессе приватизации, на аукционе и коммерческом конкурсе: в 2000 г. — 63 ед., в 2001 г. — 30 ед., в 2002 г. — 20 ед. (без продажи акций ОАО, созданных в процессе приватизации, на специализированном аукционе и работникам обществ);

\*\* — помимо выкупа имущества, сданного в аренду, также отчуждение находящихся в государственной (муниципальной) собственности акций ОАО, созданных в процессе приватизации, владельцам государственных (муниципальных) ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций: в 2000 г. — 2 ед. (по 1 ед., относившейся к собственности субъектов РФ и муниципальной собственности), в 2002 г. — 3 ед. (2 ед., относившиеся к собственности субъектов РФ, и 1 ед., относившаяся к муниципальной собственности).

**Источники:** Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 2000 г. (с. 6, 9), 2001 г. (с. 5, 8), 2002 г. (с. 5, 8), 2003 г. (с. 5, 9), 2004 г. (с. 5, 9), 2005 г. (с. 5, 9), 2006 г. (с. 5, 9), 2007 г. (с. 5, 8). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

В 2003—2007 гг. около 65% объектов было приватизировано путем продажи, причем основным ее способом был аукцион (почти 85%), примерно как и в 2000—2002 гг. (более 86%). Хотя абсолютное количество объектов, проданных посредством публичного предложения (3418 ед.) и без объявления цены (817 ед.), было довольно внушительным и многократно превышало количество приватизированных теми же методами имущественных комплексов унитарных предприятий, на их долю пришлось всего около 15% всех продаж (максимальное значение в 2007 г. — 16,4%). С количественной точки зрения можно говорить о том, что вклад этих

новых способов приватизации соответствовал доле имущества, проданного в 2000—2002 гг. на коммерческом конкурсе.

В данных за 2003—2007 гг. выделяется большое количество объектов (более 15 тыс. ед.), попадающих в категорию «иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации», их удельный вес — около 35% — превысил аналогичный показатель для 2000—2002 гг. (менее 1/4). В 2007 г. они составили почти половину всех приватизированных объектов иного государственного и муниципального имущества. Публикуемая статистическая отчетность позволяет содержательно охарактеризовать лишь одну составляющую данной категории приватизированных объектов — продажу имущества по ранее заключенному договору аренды с правом выкупа. За 5 лет (2003—2007) на их долю пришлось всего 12,4% общего количества таких объектов. При этом если в 2003 г. объекты, выкупленные по ранее заключенным договорам аренды с правом выкупа, составили более 85% всех объектов, попавших в категорию «иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации», то в последующие годы их доля стабильно падала, сократившись до менее чем 10% в 2006—2007 гг.

Еще одним способом приватизации являлось внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, но его роль была незначимой, хотя абсолютное количество таких случаев в 2003—2007 гг. (166 ед.) многократно выросло по сравнению с 1998—2002 гг. (46 ед.).

Как было показано выше, с количественной точки зрения основную массу объектов приватизации в 2000-е годы составило имущество, находящееся в собственности регионов (субъектов РФ) и муниципалитетов.

Отметим в связи с этим, что катализатором приватизации на локальном уровне стал процесс разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, интенсифицировавшийся с принятием в 2003 г. федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (№ 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (№ 131-ФЗ). Действующее законодательство допускает участие регионов и муниципалитетов в хозяйственных обществах и функционирование унитарных предприятий соответствующего уровня власти, однако ограничивает его целями и задачами осуществления своих полномочий и решения вопросов местного значения, круг которых определен указанными федеральными законами.

В сегодняшних условиях стратегией регионов и муниципалитетов является продажа значительной части принадлежащего им имущества, прежде всего не-профильного. Однако этот процесс нередко сталкивается с такими проблемами, как отсутствие спроса на выставляемые на продажу пакеты акций ввиду сложившейся структуры собственности в хозяйственных обществах, небольшого размера выставляемых на продажу пакетов, сложного финансово-экономического положения многих предприятий. Гораздо меньше проблем с приватизацией объектов недвижимого имущества. Так, в 2004 г. количество приватизированных объектов недвижимого имущества на уровне субъектов РФ составило почти 95% числа включенных в годовую программу приватизации, для муниципалитетов — около 69%, тогда как для АО, акции которых подлежали приватизации, и унитарных предприятий эти показатели не превысили половины (47—48% — на региональном уровне и менее 1/3 — на муниципальном)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью».

Переходя к вопросам приватизации федерального имущества, составляющего ядро массива имущества всех уровней публичной власти, необходимо отметить, что оценка ее темпов и результативности, несмотря на кажущуюся простоту, представляется весьма непростым действием, поскольку первоначальные ориентиры, содержащиеся в прогнозных планах (программах) приватизации на очередной год, неоднократно менялись в сторону увеличения количества приватизируемых предприятий (объектов), но при этом, как правило, не выполнялись. К тому же наблюдалось значительное расхождение информации федеральных органов по управлению имуществом и данных отчетности Росстата (о примерном совпадении можно говорить только в 2002 г.). Объяснение этому появилось только в 2004 г., когда Госкомстат РФ уточнил, что публикуемые им данные о приватизации унитарных предприятий не включают сведений об имущественных комплексах федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), приватизация которых осуществлена Министерства России<sup>1</sup>.

Обобщенные данные (из различных источников) по приватизации федерального имущества в 2000—2007 гг. приведены в табл. 9.5.

Таблица 9.5

**Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2000—2007 гг.**

Год	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. — Минимущества РФ)		Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росстата)	
	Приватизировано ФГУПов <sup>a</sup> , ед.	Продано пакетов акций АО, ед.	Всего, ед.	Создано открытых акционерных обществ (ОАО), ед.
2000	2	320	170	36
2001	5	125 <sup>b</sup>	125	11
2002	102	112 <sup>b</sup>	86	10
2003	571 <sup>b</sup>	630	188	161/159 <sup>c</sup>
2004	525	596 <sup>d</sup>	175	121
2005	741	521 <sup>e</sup>	129	112
2006	...	356 <sup>*</sup>	121	98/97 <sup>f</sup>
2007	377	377	134	73

<sup>a</sup> — завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

<sup>b</sup> — с учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году;

<sup>c</sup> — без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД»;

<sup>d</sup> — в числителе — общее число приватизированных имущественных комплексов унитарных предприятий, из которых в знаменателе — число унитарных предприятий, преобразованных в ОАО, оставшиеся имущественные комплексы унитарных предприятий были проданы на аукционе;

<sup>e</sup> — включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.;

<sup>f</sup> — без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.;

<sup>1</sup> Социально-экономическое положение России. Январь 2004 года. М.: Госкомстат РФ, 2005. С. 131.

\* — расчетная величина исходя из данных отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году».

*Источники:* www.mgi.ru; Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (государственного и муниципального имущества) в Российской Федерации за январь—декабрь 2000 г. (с. 62, 64), 2001 г. (с. 61, 63), 2002 г. (с. 61, 63), 2003 г. (с. 197–199), 2004 г. (с. 204–205), 2005 г. (с. 185–186), 2006 г. (с. 174–175), 2007 г. (с. 172–173. М.: Росстат (Госкомстат России); Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008.

Исходя из отчетности органов по управлению имуществом, можно констатировать значительное увеличение темпов приватизации ФГУПов после 2002 г. Если в 2000–2001 гг. общее количество приватизированных унитарных предприятий федеральной собственности было откровенно мизерным (менее 10 ед.), то в 2002 г. оно достигло сотни, а за два последующих года (2003–2004) превысило 500 ед. В 2005 г. были завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации 741 унитарного предприятия, что на 30% превысило прежний максимальный показатель, достигнутый в 2003 г. (571 ед.). О росте объемов приватизации унитарных предприятий федеральной собственности в 2003–2005 гг. свидетельствуют и данные Росстата (количество ОАО, созданных при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий федеральной собственности), хотя они и далеки от вышеупомянутых сведений Росимущества (Минимущества РФ). Однако, несмотря на известный прирост количества приватизированных ФГУПов в последние годы, этот процесс идет достаточно медленно, с серьезными отклонениями от прогнозных параметров.

Еще более неравномерной по сравнению с приватизацией ФГУПов выглядела динамика продажи федеральных пакетов акций, которая не имела однозначной тенденции. Так, в 2002 г. их было продано меньше, чем в 2001 г. (примерно на 10%)<sup>1</sup>, в 2004 г. меньше, чем в 2003 г. (на 5,4%)<sup>2</sup>, в 2005 г. меньше, чем в 2004 г. (примерно на 8%)<sup>3</sup>. В то же время нельзя не отметить резкий (в 5,6 раза) скачок продаж федеральных пакетов акций в 2003 г. по сравнению с 2002 г. Именно в 2003 г. было реализовано наибольшее количество пакетов акций за последние 8 лет (630 ед.). Несмотря на заметное увеличение продаж федеральных пакетов акций в ходе приватизации в 2003–2005 гг. по сравнению с 2001–2002 гг., реальное количество проданных пакетов акций в течение календарного года всегда было меньшим, чем первоначальные проектировки, не говоря уже о скорректированных в большую сторону планах.

Подавляющая часть ФГУПов приватизировалась путем преобразования в ОАО, что означает, по крайней мере в краткосрочной перспективе, появление в федеральной собственности полного (100%) пакета акций, который спустя определенное время может быть полностью продан или сокращен до пакета контрольной,

<sup>1</sup> Исходя из общего количества приватизированных пакетов акций (с учетом пакетов, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подводились в следующем). Если же учитывать только пакеты акций, реально проданных в течение календарного года, то в 2002 г. их было реализовано несколько больше, чем в 2001 г. (90 ед. против 81 ед.).

<sup>2</sup> С учетом в итогах 2004 г. 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

<sup>3</sup> Без учета пакетов акций, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подводились в следующем.

блокирующей или миноритарной величины. Достаточно сказать, что из 525 ФГУПов, приватизированных по итогам 2004 г., в отношении лишь 6 (или 1,1%) предусматривалась продажа имущественного комплекса, в 2005 г. их количество выросло до 39 ед., но доля в общем количестве приватизированных ФГУПов оставалась мизерной (5,2%).

Такой подход к приватизации унитарных предприятий обусловил тот факт, что именно продажа акций АО оставалась основным источником доходов от приватизации федерального имущества.

Характеризуя структуру продаж федеральных пакетов акций, стоит отметить, что в 2003–2005 гг. по сравнению с 2001–2002 гг. в ней увеличилась доля пакетов, реализованных посредством новых способов приватизации (публичного предложения и продаж без объявления цены) при росте удельного веса миноритарных, контрольных и полных пакетов за счет сокращения доли пакетов блокирующей величины (табл. 9.6)

Таблица 9.6

**Динамика и структура продажи федеральных пакетов акций в зависимости от их размера в 2001–2005 гг. и по программе приватизации на 2007 г.**

Год	Всего		До 25%		От 25% – 1 акция до 50%		От 50% – 1 акция до 100% – 1 акция		100%	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
2001	125 <sup>a</sup>	100	78	62,4	45	36,0	2	1,6	...	...
2002	112 <sup>b</sup>	100	51	45,5	56	50,0	5	4,5	...	...
2004	565 <sup>b</sup>	100	406	71,85	119	21,05	34	6,0	6	1,1
2005	521 <sup>c</sup>	100	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8
2007	911	100	87	9,5	27	3,0	12	1,3	785	86,2

<sup>a</sup> — с учетом подведения итогов продаж, объявление о которых состоялось годом ранее, но итоги были подведены только в указанном году;

<sup>b</sup> — данные о проданных пакетах акций величиной в 100% не выделялись, они учитывались в категории от 50% и выше;

<sup>c</sup> — без учета 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.;

<sup>г</sup> — без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.

*Источники:* [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 год и задачи на 2003 год // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 36; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты ИЭПП.

Большое значение для того, в какой степени и насколько долго государство останется акционером, будет иметь успешность реализации полных (100% акций) пакетов. В этом отношении очередная приватизационная программа на 2007 г. выглядела более чем амбициозно, особенно на фоне реальных итогов предыдущих лет.

Как хорошо видно из табл. 9.6, в ней намечался резкий поворот в структуре продаваемых федеральных пакетов акций в сторону полноразмерных (100% ак-

ций), доля которых определялась более чем в 86%. Речь, вероятно, идет о пакетах, появившихся в результате заметного увеличения темпов акционирования ФГУПов. Реальность этой цифры вызывает большие вопросы хотя бы в свете итогов 2005 г., когда был продан всего 51 полный пакет, что составило менее 10% всех проданных пакетов. Известное удивление вызывает резкое сокращение количества и доли планируемых к продаже миноритарных пакетов акций, которые составляли основную часть всех реализованных пакетов в 2001 г. и 2004–2005 гг.

Что касается привлекательности отдельных предприятий в рамках приватизационного процесса, то анализ примерно 40 наиболее крупных сделок 2001–2005 гг. по продаже федеральных пакетов акций, исходя из суммы сделок, позволяет сделать вывод об основополагающей роли нефтяных компаний в формировании доходов бюджета от приватизации<sup>1</sup>.

В 2006–2007 гг. наблюдалось явное замедление темпов приватизации ФГУПов и продаж федеральных пакетов акций. После ряда продаж находившихся в федеральной собственности контрольных или близких к тому пакетов акций крупных и значимых компаний общероссийского значения («Славнефть», «ЛУКОЙЛ», Восточная нефтяная компания, «Кузбассуголь», Магнитогорский и Западно-Сибирский металлургические комбинаты, «Росгосстрах» и т. п.) с 2005 г. сопоставимые по значению сделки перестали проводиться. В этот период неоднократно переносилась продажа федерального пакета акций в телекоммуникационном холдинге «Связьинвест», в 2006 г. не состоялась продажа 100% акций ОАО «СГ-Транс».

В 2007 г. наибольший резонанс получила продажа пакетов акций компаний «Якутуголь» (75% минус 1 акция) и «Эльгауголь» (68,8%) за 58,196 млрд руб., что позволяет отнести эту сделку к числу крупнейших среди имевших место в 2000-е годы. По своему масштабу она вполне сопоставима с продажей федеральных пакетов акций нефтяных компаний «Славнефть» (74,95%) в 2002 г. и «ЛУКОЙЛ» (7,59%) в 2004 г. Однако предметом сделки было не федеральное имущество: указанный пакет «Якутугля», а также 39,4% акций «Эльгаугля» находились в республиканской собственности, предварительно внесенные в уставный капитал Республиканской инвестиционной компании, собственником еще 29,5% акций было ОАО «РЖД» (оно же владело попутно продававшимся имущественным комплексом).

В этом смысле весьма показательным является факт выделения в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основных направлениях приватизации на 2007–2009 гг. в качестве наиболее крупных объектов федерального имущества, предполагаемых к приватизации в 2007 г., аэропортов (Уфы и Салехарда), что, с одной стороны, знаменует явное исчерпание резерва значимых объектов потенциально возможной и целесообразной в данный момент с точки зрения государства приватизации в традиционных отраслях материально-го производства (прежде всего в промышленности), с другой — находится в русле его усилий по развитию инфраструктуры, в том числе с привлечением средств частных инвесторов. По имеющимся оценкам, причиной возросшего в последнее время интереса российского бизнеса к инвестициям в крупные аэропорты, претендующие на роль хабов, является конкуренция за бюджетные средства, которые

<sup>1</sup> См.: Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП. С. 234, 630–632.

будут выделяться на модернизацию и строительство этих объектов, прежде всего их аэродромной части<sup>1</sup>.

При этом велика вероятность *квазиправитационных процедур*, например передача в региональную собственность. Так, в 2007 г. Санкт-Петербург получил находившиеся в федеральной собственности 100% акций ОАО «Аэропорт «Пулково» для привлечения городскими властями на условиях государственно-частного партнерства и в соответствии с утверждаемым ими планом мероприятий по реконструкции аэровокзального комплекса инвестиций в размере не менее 30 млрд руб. в комплексную реконструкцию и модернизацию объектов авиатранспортной инфраструктуры аэропорта<sup>2</sup>.

Другим ярким примером эволюции приватизационного процесса могут служить развернувшиеся в текущем году дебаты о передаче объектов программы приватизации 2008—2010 гг. появившимся в прошлом году государственным корпорациям при формировании имущественного взноса государства. Достаточно очевидно также, что этот процесс является предметом многостороннего лоббирования со стороны различных групп интересов. Наиболее обширные планы в этом отношении вынашивала ГК «Ростехнологии» (неоднократно направлявшая предложения о передаче ей госпакетов акций в многочисленных компаниях), сталкивавшаяся с противоположной позицией федеральных и региональных органов власти, других влиятельных компаний<sup>3</sup>. В будущем нельзя исключать подобных конфликтов по поводу передачи значимых активов и в отношении других государственных корпораций.

В завершение анализа приватизационной проблематики следует упомянуть о том, что весной 2008 г. разрешилась складывавшаяся на протяжении нескольких лет конфликтная ситуация во взаимоотношениях между двумя федеральными органами, вовлеченными в регулирование имущественных отношений. По Указу Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ) с возложением на него функций специализированного государственного учреждения при Правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества» (РФФИ) по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также

<sup>1</sup> Объектом приватизации в этих случаях выступает, как правило, здание аэровокзального комплекса, поскольку взлетно-посадочные полосы, рулевые дорожки, оборудование для управления воздушным движением и т. п. относятся к объектам, не подлежащим приватизации.

Хабом в международной практике принято называть аэропорт, работающий со значительным числом международных и внутренних авиалиний, предоставляющий пассажирам оперативные возможности пересадки и удовлетворяющий современным требованиям инфраструктуры и наземного сервиса.

<sup>2</sup> Прецеденты передачи аэропортов региональным властям уже имели место ранее. Пакет акций ОАО «Аэропорт Внуково» (60,88%), занимающего 4-е место в стране по объему пассажиропотока (после «Домодедово», «Шереметьево» и «Пулково»), был в числе 6 пакетов акций (на общую сумму 4806,5 млн руб.), переданных в 2002—2003 гг. в собственность Москвы в целях компенсации расходов на осуществление столичных функций.

<sup>3</sup> Такая ситуация складывалась, например, в связи с претензиями ГК «Ростехнологии» на включение в свой состав научно-производственной корпорации «Уралвагонзавод» (бывшее ФГУП «Производственное объединение «Уралвагонзавод» им. Ф.Э. Дзержинского» (г. Нижний Тагил Свердловской области), преобразованное осенью 2007 г. в ОАО с закреплением всех 100% акций в федеральной собственности), которая рассматривалась как головная компания при формировании бронетанкового холдинга.

функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством РФ. Ликвидация в конце июня 2008 г. РФФИ, основной функцией которого с момента его создания в 1991 г. было проведение приватизации, выглядит довольно символично в плане оценок эволюции отношений собственности в стране<sup>1</sup>.

### 9.3. Масштабы собственности органов публичной власти и вопросы управления государственным имуществом

Принятые в 1990-е годы нормы российского законодательства позволяют выделить в составе государственной и муниципальной собственности следующие виды имущества:

- 1) закрепленное за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения,
- 2) закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями на праве оперативного управления,
- 3) средства соответствующих бюджетов и иное имущество, не закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями, образующее казну Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований.

Несомненно, что наиболее значимую часть имущественного комплекса всех уровней публичной власти представляет федеральное имущество.

Ниже, исходя из указанной классификации, представлена динамика объектов федеральной собственности по основным категориям в 2000-е годы (табл. 9.7)<sup>2</sup>.

Таблица 9.7

**Динамика количества организаций, использующих федеральное имущество и ценные бумаги которых находятся в казне РФ, в 1999–2008 гг., ед.**

Дата	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Федеральные государственные учреждения (ФГУ)	Хозяйственные общества с долей государства
1	2	3	4
1999 г. (по Концепции)	13 786	23 099	3 896
на 1 января 2001 г.	11 154 (11 128 + 26 <sup>a</sup> )	34 209	3 524 <sup>b</sup> + 48 <sup>b</sup>
на 1 января 2002 г.	9 394 (9 361 + 33 <sup>a</sup> )	34 926	4 407
на 1 ноября 2002 г.	10 362	38 065	...
на 1 января 2003 г.	9 846	37 081	4 222 <sup>c</sup>

<sup>1</sup> Впрочем, это необязательно должно означать полную стагнацию приватизационного процесса. Острый конфликт между РФФИ и ФАУФИ, стремившимся ограничить самостоятельность фонда, послужил одной из причин замедления приватизации после 2004 г.

<sup>2</sup> Представленные в табл. 9.7 данные о динамике юридических лиц, у которых имелось федеральное имущество, неполны, поскольку в них не отражены сведения о юридических лицах, которым такое имущество передавалось в аренду, пользование, залог и по иным основаниям (на 1 ноября 2002 г. — 1677 ед., на 1 января 2003 г. — 2450 (по другим данным — 2442) ед., на 1 января 2005 г. — 3806 ед.).

Окончание табл. 9.7

1	2	3	4
на 1 июня 2003 г.	9 860	...	4 205 <sup>б</sup>
на 1 октября 2003 г.	8 820 <sup>а</sup>	...	4 035 <sup>е</sup>
на 1 июня 2004 г.	9 222	...	3 905 <sup>б</sup>
на 1 января 2005 г.	8 524	36 586	3 930 <sup>*</sup>
на 1 марта 2005 г.	8 466	36 445	4 075 <sup>з</sup>
на 1 июня 2005 г.	8 293	...	3 783 <sup>з</sup>
на 1 июня 2006 г.	7 178	...	3 724 <sup>з</sup>
на 1 января 2007 г.	6 533	...	3 997 <sup>з</sup>
на 1 января 2008 г.	5 709	32 044	3 674

<sup>а</sup> — унитарные предприятия на праве оперативного управления (казенные);

<sup>б</sup> — только акционерные общества;

<sup>в</sup> — доли и пакеты акций в зарубежных компаниях;

<sup>г</sup> — только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям;

<sup>д</sup> — без учета казенных предприятий, дочерних унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о реорганизации, и ФГУП железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги»;

<sup>е</sup> — только ОАО без учета 148 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций);

<sup>\*</sup> — в материалах к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью» также имеется информация о наличии в федеральной собственности на 1 января 2005 г. акций 3767 АО, 284 АО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций», что в сумме дает 4075 хозяйственных обществ — величину, трактуемую в этом же документе только как количество ОАО, акции которых находились в федеральной собственности по состоянию на 1 марта 2005 г.;

<sup>з</sup> — только акционерные общества, включая те из них, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций).

*Источники:* [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); *Медведев Ю.М.* Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 30–31; Проект концепции управления недвижимостью в Российской Федерации // Управление собственностью. 2003. № 1. С. 13; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6, 12; *Назаров В.Л.* Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005. № 1. С. 3; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Доклад председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.С. Плескачевского «Об основных направлениях повышения эффективности использования государственного имущества» на парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший

фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации» 8 апреля 2008 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы.

Для сегмента ФГУПов было характерно практически постоянное сокращение численности, которая к началу 2008 г. (5709 ед.) была почти на 60% меньше величины, приведенной в Концепции 1999 г. (13 786 ед.). Небольшими исключениями были первые 10 месяцев 2002 г., 5 месяцев 2003 г., период между октябрём 2003 г. и июнем 2004 г., после чего сокращение приняло неуклонный характер.

Количество ФГУ росло в 2000–2002 гг., достигнув максимума на 1 ноября 2002 г. (38 065 ед.), что на 65% превосходило показатель, указанный в Концепции 1999 г. После этого произошло небольшое (на 16%) сокращение их численности к началу 2008 г. — до 32 044 ед.

Что касается хозяйственных обществ с государственным участием в капитале, то их количество к началу 2008 г. (3674 ед.) всего на 6% меньше величины, указанной в Концепции 1999 г. (3896 ед.), что стало минимальной величиной за весь анализируемый период. Наибольшее количество таких компаний было зафиксировано на начало 2002 г. (4407 ед.). В дальнейшем, до середины 2004 г., их количество сокращалось, а в последующие годы колебалось в пределах 3,7–4,0 тыс. ед.

При этом необходимо подчеркнуть, что количественный анализ данных о численности унитарных предприятий и учреждений, относящихся к федеральной собственности, как и акционерных обществ с участием РФ в капитале, исходил из их численности на конкретную дату<sup>1</sup>. Это дает возможность судить только о наиболее общих тенденциях. Имеющаяся статистика не позволяет оценить «демографию» по этим категориям хозяйствующих субъектов: масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т. е. движения, результирующей которых является численность на определенный момент.

Рассмотрим более подробно изменения, которые произошли внутри основных категорий хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

Для получения результирующих оценок тех сдвигов, которые произошли в их отраслевой структуре, необходимо сравнить данные на начало 2002 и 2007 гг.<sup>2</sup> (табл. 9.8 и 9.9).

Таблица 9.8

**Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2002–2007 гг.**

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2008 г.		Изменения	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Промышленность и строительство	2832*	30,1	1744	30,5	-1088	-38,4
Сельское и лесное хозяйство	1368	14,6	655**	11,5	-713	-52,1
Транспорт и связь	1033	11,0	409	7,2	-624	-60,4
Прочие отрасли	4161	44,3	2901***	50,8	-1260	-30,3
Всего	9394	100,0	5709	100,0	-3685	-39,2

<sup>1</sup> Численность ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций с 2003 г. на регулярной основе указывается в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, чего нельзя сказать о численности ФГУ.

<sup>2</sup> Выбор такого временного интервала обусловлен наличием данных об отраслевой структуре ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций только с начала 2002 г.

- \* — включая промышленность (1844 ед., или 19,6%) и строительство (988 ед., или 10,5%);  
 \*\* — включая сельское хозяйство (618 ед., или 10,85%) и лесное хозяйство (37 ед., или 0,65%);  
 \*\*\* — включая блок отраслей непроизводственной сферы (1151 ед., или 20,2%) и другие отрасли (1750 ед., или 30,6%).

*Источники:* [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; расчеты ИЭПП.

Если говорить об абсолютном сокращении количества федеральных унитарных предприятий за период между 1 января 2002 г. и 1 января 2008 г., то оно измерялось следующими величинами: в промышленности и строительстве — 1088 ед., в сельском и лесном хозяйстве — 713 ед., на транспорте и в связи — 624 ед.

Оценивая количество унитарных предприятий на 1 января 2008 г. в процентах от их численности на 1 января 2002 г., можно констатировать, что в наибольшей степени (более чем на 60%) оно сократилось на транспорте и в связи. В сельском и лесном хозяйстве, в строительстве сокращение количества ФГУПов было также очень значительным (более чем наполовину). Напротив, уменьшение количества унитарных предприятий в промышленности и строительстве примерно совпало с сокращением всего сегмента ФГУПов (чуть менее 40%).

Основным сдвигом в отраслевой структуре ФГУПов за 6-летний период (2002–2007) стало повышение на 6,5 п. п.) удельного веса предприятий, не относящихся к указанным выше отраслям, на которые к началу 2008 г. приходилось более половины всех унитарных предприятий. При этом сократились доли транспорта и связи (на 3,8 п. п.), сельского и лесного хозяйства (на 3,1 п. п.). Удельный вес предприятий промышленности и строительства изменился незначительно, составляя более 30%.

Таблица 9.9

**Динамика и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотая акция», в 2002–2007 гг.**

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2008 г.		Изменения	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Промышленность и строительство	2459	55,8	1878*	51,1	-581	-23,6
Транспорт и связь	477	10,8	397	10,8	-80	-16,8
Сельское и лесное хозяйство	83	1,9	761**	20,7	+678	в 9,2 раза
Прочие отрасли	1388	31,5	638***	17,4	-750	-54,0
Всего	4407	100,0	3674	100,0	-733	-16,6

\* — включая промышленность и строительство (695 ед., или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед., или 16,2%) и военно-промышленный (586 ед., или 15,9%) комплексы;

\*\* — только сельское хозяйство;

\*\*\* — блок отраслей непроизводственной сферы.

*Источники:* [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; расчеты ИЭПП.

Прежде всего необходимо отметить, что общая численность АО, акции которых находятся в федеральной собственности, за 2002–2007 гг. уменьшилась на 16,6%, что было характерно для большинства отраслей.

В гораздо большей степени, чем по сегменту в целом, уменьшилось количество таких АО в группе прочих отраслей, не выделяемых в используемой классификации (на 54%, или на 750 ед.), а также в промышленности и строительстве (на 23,6%, или на 581 ед.). На транспорте и в связи сокращение их количества было примерно таким же, как и по сегменту АО с федеральными пакетами акций в целом (на 16,8%, или на 80 ед.). При этом многократно (в 9,2 раза, или на 678 ед.) возросло количество АО, относящихся к сельскому и лесному хозяйству.

В целом, говоря об изменениях в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, к началу 2008 г. по сравнению с началом 2002 г. можно констатировать резкий рост доли сельского хозяйства (с 1,9 до 20,7%), которое стало самой многочисленной отраслью в структуре всех АО с федеральными пакетами акций, если рассматривать топливно-энергетический и военно-промышленный комплексы отдельно от промышленности и строительства. Удельный вес транспорта и связи остался прежним (10,8%). Доля остальных отраслей снизилась, особенно группы прочих отраслей, не выделяемых в классификации (с 31,5 до 17,4%).

Еще более важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 9.10).

Таблица 9.10

**Динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999—2007 гг. (включая использование специального права «золотая акция») исходя из размера доли государства**

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция»	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Всего	Без акций
1999 г.	3316/3896 <sup>a</sup>	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 <sup>b</sup>	
1 января 2001 г.	3524 <sup>b</sup>	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 <sup>c</sup>	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542 <sup>b</sup>	
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750 <sup>b</sup>	
1 января 2003 г.	4222 <sup>c</sup>	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	...	...
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/3791*	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/3524**	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/3481**	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/3816**	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...

<sup>a</sup> — в тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО),

в капитале которых участвует РФ. 3316 ед. — расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины;

<sup>6</sup> — общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций;

<sup>8</sup> — акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях, имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.;

<sup>9</sup> — данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимущества РФ в Правительство, в то же время, по данным реестра Минимущества РФ, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО;

<sup>10</sup> — только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям;

<sup>11</sup> 3791 ед. — расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины. Справочно: на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций»;

<sup>12</sup> — расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.

*Источники:* [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. Вып. 23. Т. 2. М.: ИЭПП, 2002. С. 62; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13—14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004. С. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года) // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4—5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации// Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Андрианов В. Россия в глобальной экономике // Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 год; материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006—2008 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007—2009 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008—2010 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; расчеты ИЭПП.

Как следует из табл. 9.10, в динамике общего количества таких обществ в 1999—2007 гг. можно выделить следующие периоды: 1) 2000—2001 гг., когда наблюдался рост количества АО, акции которых находились в федеральной собственности, 2) 2002—2003 гг., когда их число стало сокращаться, 3) 2004—2007 гг., когда динамика количества таких АО не имела однозначной тенденции.

Только за 2001 г. количество таких АО выросло на четверть, достигнув 4407 ед. (или на 883 ед.), что стало абсолютным максимумом за весь анализируемый период. В последующие годы обнаружилась тенденция к уменьшению количества АО, акции которых находились в федеральной собственности. За 2002 г. их количество сократилось на 4,2% (или на 185 ед.), за 2003 г. — на 12,3% (или на 518 ед.). После некоторого увеличения количества АО, акции которых находились в федеральной собственности, к весне 2005 г. (по сравнению с началом 2004 г. на 10% (или на 371 ед.)) к началу лета 2005 г. оно практически вернулось на прежний уровень. Примерно таким же оно осталось и год спустя — по состоянию на начало лета 2006 г. К началу 2007 г. вновь обозначился некоторый рост — на 7,3% (или на 273 ед.), сменившийся в следующем году новым сокращением более чем на 8% (или на 323 ед.).

Заметный рост количества АО с федеральным пакетом акций, наблюдавшийся в 2000—2001 гг., отражает скорее успехи инвентаризации федерального имущества, проводившейся после принятия Концепции 1999 г., чем реальное увеличение числа соответствующих АО, поскольку количество акционируемых ФГУПов и проданных пакетов акций, как было показано выше, стало заметно расти лишь в 2003—2004 гг.

Если посмотреть на структуру всего массива АО с федеральным пакетом акций с позиций того, насколько имеющаяся в федеральной собственности доля может обеспечить государству как ее владельцу должную степень контроля над компанией, то можно сказать следующее. В 2001—2003 гг. удельный вес АО, где в федеральной собственности находилось более 50% акций (включая все 100%), составлял 16—17%, несколько увеличившись к началу 2004 г. — примерно до 19%. Параллельно произошло небольшое уменьшение удельного веса пакетов акций величиной до 25% уставного капитала и блокирующих пакетов (от 25 до 50%), составлявшего около половины и трети всех федеральных пакетов акций соответственно.

Особо следует сказать о сдвигах 2004—2007 гг., когда с середины 2005 г. в динамике структуры федеральных пакетов акций четко проявилась обозначившаяся еще полугода ранее *принципиально новая тенденция увеличения доли пакетов, позволяющая государству осуществлять полноценный корпоративный контроль за счет резкого возрастания доли полных пакетов* (все 100% акций). В результате этого по состоянию на 1 января 2007 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляют менее  $\frac{1}{4}$  всех АО с долей государства; пакеты акций блокирующей величины (от 25 до 50% капитала) — чуть более  $\frac{1}{5}$ , а в более чем 54% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль, причем доля последних (со 100%-м государственным капиталом) более чем в 4,5 раза превышала долю тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций.

Тем самым удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х годов явный перекос в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями. И к началу 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер могло осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным пакетом акций или всем капиталом компании, впервые с конца 1990-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

В 2007 г. наблюдалось продолжение этой тенденции. Итогом стало то, что на начало 2008 г. весь массив компаний с федеральными пакетами акций более чем наполовину оказался представлен АО со 100%-й долей государства, а удельный вес АО, где государству принадлежало более половины капитала, превысил 61%.

Примерно та же самая картина вырисовывается и при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на начало 2008 и 1999 гг. (по данным Концепции). Основной тенденцией стало весьма значительное (в 4,7 раза) увеличение доли АО, где весь капитал принадлежал государству, при сокращении удельного веса всех остальных групп пакетов акций. В наибольшей степени (в 2,7 раза) уменьшилась доля блокирующих пакетов акций (от 25 до 50%), доля пакетов акций величиной от 50 до 100% сократилась вдвое, а доля миноритарных пакетов акций — в 1,2 раза. При всем этом необходимо иметь в виду, что данные за 1999 г., возможно, являются неполными.

Абсолютное количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на начало 2008 г. (771 ед.) уменьшилось по сравнению с показателем 1999 г. (863 ед.) примерно на 10%, будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось их постоянное (за исключением первого полугодия 2004 г.) сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% на начало 2008 г. (645 ед.) было в 2,5 раза меньшим, чем в 1999 г. (1601 ед.). При этом на начало 2002 г. (1401 ед.) оно было больше, чем годом ранее (1211 ед.), после чего наблюдалось неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50 до 100% за это время сократилось на 43% (с 470 ед. до 269 ед.). Их максимум, как и в случае с блокирующими пакетами, пришелся на начало 2002 г. (646 ед.), а с лета 2003 г. наблюдалось неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной 100% (включительно) на начало 2008 г. было примерно в 5,2 раза большим, чем в 1999 г., причем за период между 1 июня 2005 г. и началом 2008 г. этот рост принял скачкообразный характер.

Масштаб использования специального права «золотая акция» достиг максимума на начало 2003 г., когда помимо 958 АО, где оно применялось параллельно с наличием федерального пакета акций, имелось 118 таких АО, где государство при этом не было акционером (для сравнения: в 1999 г. насчитывалось 580 АО, где использовался данный инструмент, на начало 2002 г. — 750). В 2003—2004 гг. по мере расширения процесса продажи федеральных пакетов акций уменьшалось общее количество таких АО (591 ед. на начало 2004 г.), но при этом росло количество тех из них, где имущественное присутствие государства сводилось только к использованию специального права: 284 ед. на 1 марта 2005 г. (максимальная величина для всего периода 1999—2007 гг.), что в 2,4 раза больше, чем на начало 2003 г. Возрос и удельный вес АО с использованием исключительно специального права в общей массе АО с «золотой акцией»: на начало 2003 г. они составляли около 11%, на начало 2004 г. — уже более 42%. Однако в дальнейшем в 2005—2006 гг. наблюдалось сокращение абсолютного количества АО с использованием только специального права.

Таким образом, реальная динамика приватизации последних лет свидетельствует в пользу сценария длительного существования в федеральной собственности обширного массива унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства, что делало весьма актуальными вопросы совершенствования управления федеральной собственностью в рамках этих двух организационно-правовых форм.

Применительно к **унитарным предприятиям** можно говорить о том, что в 2000-е годы в основном был создан, по крайней мере формально, механизм управления хозяйствующими субъектами данной организационно-правовой формы.

Его стержнем стал Закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>1</sup>, который конкретизирует нормы Гражданского кодекса РФ о правовом положении государственных и муниципальных унитарных предприятий, порядке их создания, реорганизации и ликвидации, статусе собственников имущества этих хозяйствующих субъектов, а в отдельных случаях вносит в положения Кодекса соответствующие изменения и дополнения<sup>2</sup>. Давая однозначно положительную оценку этому документу, остается только сожалеть, что он появился только на рубеже 2002—2003 гг. Принятие в том или ином виде тех ограничительных норм, которые в нем сейчас содержатся, могло бы стать барьером на пути многочисленных злоупотреблений в ходе так называемой спонтанной и массовой приватизации.

Вступление в силу Закона об унитарных предприятиях в конце 2002 г. обусловило необходимость существенной корректировки имевшейся нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы<sup>3</sup>. Дополнительным фактором, действовавшим в этом направлении, стала административная реформа 2004 г., когда Минимущества РФ было преобразовано в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ, или Росимущество), подведомственное Минэкономразвития РФ.

В целях реализации норм Закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» было принято постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 (в последующей редакции с изменениями, внесенными в 2006 г.), которое определило набор полномочий федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находится предприятие, а также Росимущества, Минэкономразвития и Правительства РФ по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия.

В настоящее время действующий инструментарий управления унитарными предприятиями включает следующие основные компоненты.

1. Устав унитарного предприятия как базовый документ, регулирующий его деятельность, прошедший согласование с органами власти и отвечающий требованиям Примерного устава ФГУП (утвержден приказом Минэкономразвития РФ от 25 августа 2005 г. № 205; до этого сменилось две версии документа — 2000 и 2003 гг.).

2. Кадровая политика, реализуемая через:

- заключение трудового договора с руководителем предприятия, отвечающего требованиям Примерного трудового договора с руководителем ФГУП (утвержден приказом Минэкономразвития РФ от 2 марта 2005 г. № 49; до этого сменились две версии документа — 2000 и 2003 гг.) и Порядка согласования, заключения, изменения и расторжения контрактов с руководителями;

<sup>1</sup> До сентября 1999 г., когда была принята Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ, где в качестве одного из объектов имущественной политики государства впервые были выделены унитарные предприятия, их правовое положение регулировалось в основном статьями ГК. При этом государство еще не имело отлаженного инструментария практического управления такими предприятиями.

<sup>2</sup> Содержание и основные новации Закона раскрыты в монографии: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003. С. 533—536.

<sup>3</sup> Минимущества РФ во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти провело определенную работу в этом направлении еще до принятия данного Закона исходя из требований Концепции 1999 г.

- проведение конкурсов на замещение должности руководителя предприятия и их регулярной аттестации на основе специальных положений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 (в последующих редакциях с изменениями, внесенными в 2001 и 2002 гг. и дважды в 2006 г.).
3. Специальные инструменты для осуществления мониторинга деятельности предприятий и реализации контрольных процедур:
- ежеквартальная и годовая отчетность руководителей по специально определенным типовым формам (утверждены постановлением Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 в последующих редакциях с изменениями, внесенными в 2001 г. и дважды в 2006 г.);
  - Реестр показателей экономической эффективности деятельности (создан по постановлению Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 23 (в последующих редакциях с изменениями, внесенными в 2001 и 2006 гг.), перечень самих показателей, величины которых должны фиксироваться в Реестре, определен совместным приказом Минэкономразвития, Минимущества и Министерства по налогам и сборам (МНС) России от 18 сентября 2001 г.<sup>1</sup>;
  - проведение ежегодных аудиторских проверок, обязательность которых была установлена постановлением Правительства РФ от 29 января 2000 г. № 81, при отборе аудиторских организаций на конкурсной основе;
  - утверждение программ деятельности предприятий и перечисление части чистой прибыли на основе Правил разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов (утверждены постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 (в последующей редакции с изменениями, внесенными в 2006 г.)).

Однако основные проблемы связаны с практической реализацией указанных процедур государственного администрирования в отношении унитарных предприятий. Публиковавшиеся официальные данные и проведенные в 2000-е годы исследования<sup>2</sup> показали, что основные усилия органов исполнительной власти оказались нацелены на регистрацию обновленных уставов предприятий, заключение новых трудовых договоров с их руководителями и проведение кадровой аттестации. Это позволило добиться определенных успехов в этой части охвата сектора унитарных предприятий регулирующими процедурами, хотя продолжают сохранять свою актуальность проблемы, связанные с формализмом при проведении аттестации руко-

<sup>1</sup> К ним относились: (1) выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей), (2) чистая прибыль, (3) часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, (4) чистые активы.

<sup>2</sup> Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6—10; Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. II. Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий. М.: ИЭПП, 2003; Радыгин А. и др. Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевой и региональный аспекты. Научные труды ИЭПП. № 81Р. М., 2004; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004.

водителей унитарных предприятий, далеко не всегда соблюдаются конкурсный принцип при замещении соответствующих вакансий, имеют место факты неполного освещения отдельных пунктов при предоставлении ими отчетности.

В то же время при всей своей важности ни устав предприятия, ни контракт с его руководителем, ни представляемая им отчетность еще не гарантируют государству как собственнику федерального имущества, переданного в хозяйственное ведение ФГУПам, качественного выполнения предприятием его уставных задач, которые возложены на него органами власти. Степень реальной подконтрольности унитарных предприятий государству в большей мере отражают такие индикаторы, как утверждение программ деятельности ФГУПов и перечисление части их чистой прибыли в бюджет.

В этой области результативность процедур государственного администрирования существенно скромнее, что можно проиллюстрировать на примере перечислений части прибыли унитарных предприятий в бюджет. Их размеры, являясь производной их финансово-экономического состояния, тесно связаны с участием унитарных предприятий в инвестиционном процессе и воспроизводстве основных фондов, поскольку Правилами разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов, утвержденными в апреле 2002 г., определено, что часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, рассчитывается путем уменьшения суммы чистой прибыли (нераспределенной прибыли) предприятия за прошедший год на сумму утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий год расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, осуществляемых за счет чистой прибыли.

По итогам 2001 г. впервые с начала 1990-х годов в числе прочих бюджетных поступлений от использования федерального имущества было отмечено перечисление прибыли ФГУПов в размере около 210 млн руб., а в Законе о федеральном бюджете на 2002 г. впервые появилось упоминание о части прибыли функционирующих внутри страны ФГУПов, остающейся после уплаты налогов, обязательных платежей и сборов как одной из статей неналоговых доходов бюджета (с присвоением соответствующего кода бюджетной классификации).

По итогам 2002 г. ФГУПы перечислили в бюджет части прибыли в размере более 0,9 млрд руб. Бюджетное задание было перевыполнено в 1,8 раза. Количество ФГУПов, перечисливших прибыль в бюджет, выросло в 6,2 раза (813 ед. против 131 ед. в 2001 г.), превысив количество АО, от которых государство добилось выплаты дивидендов на свою долю в капитале. Однако общее число таких предприятий составило всего 8,7% общего количества ФГУПов на 1 января 2002 г. Иначе говоря, в среднем из 100 ФГУПов, которые были прибыльными, лишь примерно 22 отчислили государству часть своей прибыли<sup>1</sup>. В 2003 г. этот успех удалось развить, федеральный бюджет получил почти 2,4 млрд руб., но в дальнейшем, в 2004–2006 гг., величина перечисления части прибыли унитарных предприятий колебалась примерно на одном и том же уровне — порядка 2,4–2,5 млрд руб. в год. В 2007 г. она впервые превысила 3,2 млрд руб. Это позволяет сделать вывод о том, что получение части прибыли от государственных унитарных предприятий вряд ли можно рассматривать в качестве весомого и перспективного источника бюджетных доходов (в отличие, например, от дивидендов по долям государства в капитале хозяйственных обществ).

<sup>1</sup> Обзор экономической политики в России за 2002 год / С.Б. Авдашева, Е.И. Андреева, В.Д. Андрианов и др.; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2003. С. 234–235.

Таким образом, внедрение норм Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях остается важнейшим приоритетом в деятельности государственных органов по регулированию имущественных отношений. В то же время, как показывает практика, сила управляющего воздействия органов власти в настоящий момент явно недостаточна для исполнения и применения норм Закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в полном объеме ко всем существующим субъектам данной организационно-правовой формы. Поэтому объективно необходимым является другое направление реформирования данного сегмента, связанное с приведением количества унитарных предприятий в соответствие с целями (функциями) государства и его реальными управленческими возможностями.

Поскольку стержнем реализованной в 1990-е годы приватизационной модели была массовая корпоратизация средних и крупных государственных предприятий (их преобразование в акционерные общества открытого типа), то к началу 2000-х годов основной массив *хозяйственных обществ с участием государства* закономерно был представлен открытыми акционерными обществами (ОАО), акции которых находятся в федеральной собственности.

Поэтому базовые возможности для государства как акционера определялись размером его доли в капитале и нормами принятого еще в конце 1995 г. Закона об акционерных обществах, в который в 2000-е годы неоднократно вносились поправки в русле совершенствования процедур корпоративного управления в целом. Наряду с этим большое значение имели нормы приватизационного законодательства и инструментарий прикладного характера, призванный обеспечить управляющее воздействие государства на такие компании.

Период после принятия Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. ознаменовался серьезным обновлением нормативно-правовой базы по вопросам управления хозяйственными обществами с долей государства. К числу наиболее важных новаций в этой области можно отнести следующие:

- новые типовые формы отчетности представителей государства в ОАО (1999 г.);
- Положение о порядке назначения и деятельности представителей государства в органах управления и ревизионных комиссиях ОАО с участием государства в капитале (2000 г.) с последующей заменой на более общее Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями таких ОАО и использования специального права «золотая акция» (2003 г.) (с выделением группы крупных компаний, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду вопросов определяется решением самого правительства, его председателем или заместителем);
- утверждение перечня и порядка определения показателей экономической эффективности деятельности для ОАО с долей федеральной собственности (те же, что и для ФГУПов) (2001 г.)<sup>1</sup>;
- Регламент по реализации прав РФ как акционера, впервые определивший пошаговые действия специалистов Минимущества по подготовке и реализации принципиальных управленческих решений в отношении ОАО (2001 г.);
- новое Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями таких ОАО и использования специального права «золотая акция» (закреплена ведущая роль Федерального агентства по управ-

<sup>1</sup> Только вместо части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, введен показатель подлежащих перечислению дивидендов.

лению федеральным имуществом (Росимущество) при осуществлении государством своих прав как акционера, новым субъектом имущественной политики стало Минэкономразвития РФ, на которое возложены функции арбитра во взаимоотношениях Росимущества с отраслевыми органами управления и подготовки предложений для правительства по выработке директив в отношении наиболее важных компаний) (2004 г.);

- пакет типовых документов по реализации прав государства как акционера (Примерные формы директив представителям РФ на общем собрании акционеров и в совете директоров; доверенности на представление интересов; Примерная форма решения единственного акционера ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности, в том числе об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных акций; Рекомендации для формирования позиции государства по вопросам утверждения годового отчета ОАО, согласования сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, и крупной сделки; Форма паспорта заседания органа управления ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности) (2005 г.);
- снятие запрета на приобретение земельных участков, занимаемых всеми юридическими лицами, в которых доля государства и муниципалитета превышает 25% (2005 г.) (поправка в Закон о приватизации);
- определение порядка увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находится в государственной и муниципальной собственности (при наличии в уставном капитале АО доли государства, превышающей 25 и 50%, разрешено ее уменьшение до указанных величин соответственно) (2006 г.) (поправки в Закон о приватизации);
- формирование подходов к дивидендной политике на основании определения фиксированной минимальной доли чистой прибыли акционерного общества, направляемой на выплату дивидендов (2006 г., рекомендации Росимущества направлять на эти цели в 2005 г. — 10%, в 2006 г. — 20, в 2007 г. — 25%).

Возможности государства как акционера с позиций участия в процедурах корпоративного управления в целом определялись нормами законодательства и размером его доли в капитале.

Результаты эмпирических исследований, посвященных изучению структуры акционерного капитала и корпоративного управления<sup>1</sup>, свидетельствовали о том,

<sup>1</sup> См.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ. Научные труды ИЭПП. № 36Р. М., 2001; Радыгин А.Д. и др. Проблемы корпоративного управления в России и регионах. М., 2002; Дробышевский С. и др. Инвестиционное поведение российских предприятий. Научные труды ИЭПП. № 65Р. М., 2003; Радыгин А.Д. и др. Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2004; Долгопятова Т.Г. Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований). М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 42; Она же. Становление корпоративного сектора и эволюция акционерной собственности. Препринт WP1/2003/03. Серия WP1. Институциональные проблемы российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2003. С. 19–23; Структурные изменения в российской промышленности. М.: ГУ-ВШЭ, 2004. С. 223–225; Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002. М.: ИЭПП, 2003. С. 364; Авдашева С.Б., Долгопятова Т.Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт WP1/2007/01. Серия WP1. Институциональные проблемы российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 36–37.

что государство в целом являлось миноритарным акционером, как и во второй половине 1990-х годов. Это находило отражение и в структуре советов директоров. По сравнению с 1990-ми годами несколько выросла доля представителей органов власти (преимущественно за счет региональных и местных органов) в советах директоров. В крупнейших компаниях общегосударственного значения с участием государства в капитале произошло персональное обновление кадрового состава руководства. В числе представителей государства в их органах управления появились высшие должностные лица президентской администрации, которые наряду с сотрудниками правительства возглавили советы директоров таких компаний.

Как и в 1990-е годы, основным инструментом управления государственной собственностью в корпоративном секторе остался институт представителей государства, внутри которого небольшую нишу заняли лица, не являющиеся сотрудниками органов власти и осуществляющие представительство интересов государства на договорной основе. По-прежнему не было востребовано управление госпакетами акций посредством доверительного управления. С 2002 г. в законах о федеральном бюджете расходы, связанные с деятельностью по управлению находящимися в федеральной собственности акциями ОАО, стали выделяться отдельной строкой.

Активизация деятельности представителей государства в хозяйственных обществах в 2000-е годы сопровождалась корпоративными конфликтами с другими группами акционеров и менеджментом. Однако она в минимальной степени была связана с улучшением практики корпоративного управления<sup>1</sup> и повышением прозрачности компаний, касаясь в основном вопроса о выплате дивидендов.

По целому ряду аспектов корпоративного управления (ускорение ротации директорского корпуса, широта обновления советов директоров и их большая активность, большая регулярность в выплате дивидендов) компании с долей государства в капитале смотрятся вполне привлекательно<sup>2</sup>. Однако более интенсивная ротация менеджмента, включая совет директоров, большая активность последнего во многом могут быть следствием более сложного финансово-экономического положения, более низких показателей эффективности по сравнению с частными компаниями, что требует адекватной реакции со стороны собственника. При этом сам по себе факт того, что такая реакция имеет место, заслуживает позитивной оценки наряду с практикой выплаты дивидендов.

Вместе с тем необходимо учитывать, что во многих компаниях роль совета директоров остается скорее формальной, не сопоставимой с ролью высшего исполнительного менеджмента. Контролирующие частные акционеры чаще приглашают занять неаффилированных директоров места в советах, тогда как государство не стремится выдвигать и поддерживать своими голосами неаффилированных директоров. В число крупнейших компаний с долей государства, привлекающих независимых директоров, входят ПАО «ЕЭС России», «Роснефть», Сбербанк, ВТБ

<sup>1</sup> Имеется в виду практическое внедрение положений Директивы по вопросам реализации (использования) положений Кодекса корпоративного поведения, разработанной совместно Минимущества РФ и Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) и утвержденной 17 июля 2002 г.

<sup>2</sup> См.: Аводашева С.Б., Долгопятова Т.Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт WP1/2007/01. Серия WP1. Институциональные проблемы российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

и РЖД, но они отсутствуют в советах директоров «Газпрома», «Связьинвеста» (несмотря на работу независимых директоров в советах всех ее дочерних компаний), «Транснефти», «Роснефтегаза», «Совкомфлота», «Аэрофлота»<sup>1</sup>. Подобно чисто частным корпорациям в практике функционирования крупных компаний с долей государства нередки случаи нарушения прав акционеров, проявления оппортунизма и прямых злоупотреблений со стороны менеджмента, что наносит ущерб и самому государству.

В таких условиях, судя по заявлениям представителей власти (первый вице-премьер Правительства РФ И. Шувалов на XII Санкт-Петербургском экономическом форуме и помощник Президента РФ А. Дворкович в июне 2008 г.), будут предприниматься шаги, ограничивающие участие чиновников в советах директоров госкомпаний путем ротации состава советов директоров с постепенным увеличением численности независимых директоров, прежде всего в тех акционерных обществах, где государство владеет 100%-м пакетом<sup>2</sup>. При этом отсутствует ясность в отношении пропорций такой замены и круга компаний, где интересы государства останутся представлять только чиновники.

Акцент, делавшийся в 2000-е годы при осуществлении процедур корпоративного управления представителями государства в органах управления акционерных компаний на вопрос выплаты дивидендов, принес определенные плоды. Демонстрируя на протяжении всего этого времени неуклонный рост, они увеличились в 2007 г. в 7,7 раза по сравнению с аналогичным показателем за 2000 г., превысив 43,5 млрд руб.

Можно тем не менее предположить, что заметные успехи Минимущества РФ в сфере увеличения дивидендных выплат по федеральным пакетам акций в 2000-е годы связаны не только с интенсификацией проводимой работы с эмитентами, но и с объективными процессами в корпоративном секторе России в этот же период (проводимая рядом крупных компаний политика корпоративного управления и роста капитализации, давление отраслевых холдинговых компаний, снижение ставки налога на дивиденды). Активизация государства в качестве акционера в данном аспекте способствует улучшению норм корпоративного управления, поскольку получателями дивидендов становятся и другие категории акционеров, происходит смещение акцентов в получении доходов от собственности в пользу легальных источников, а не вывода финансовых потоков через подставные фирмы.

Негативным аспектом в этом отношении является последующее сужение дивидендной базы, выразившееся в сокращении количества компаний, перечисливших дивиденды в бюджет. В 2004 г. оно составило 319 ед., уменьшившись более чем вдвое по сравнению с показателями 2001–2002 гг. (700–800 ед.) и 2003 г. (597 ед.). В целом же, несмотря на некоторое расширение базы дивидендных выплат в бюджет, произшедшее после 2000 г., доля компаний, перечисливших дивиденды в федеральный бюджет, не превышала 1/5 общей численности компаний с федеральными пакетами<sup>3</sup>. При этом была велика концентрация дивидендных поступле-

<sup>1</sup> См.: *Малкова И., Сурженко В.* Независимые помогут // Ведомости. 2007. 14 сент.

<sup>2</sup> День независимого директора. 9 июня 2008 г. [Interfax.ru](http://Interfax.ru).

<sup>3</sup> См.: *Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д.* Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП, 2007. С. 321, 333.

Информация по количеству компаний, перечисливших дивиденды в бюджет, за последние годы отсутствует, как и по количеству ФГУПов, от которых была перечислена часть прибыли после 2002 г.

ний: в 2001–2004 гг. не менее 80% выплат обеспечивалось 10 компаниями, крупнейшим плательщиком был «Газпром». По итогам 2003 г. 23 крупнейшие компании обеспечили 86,4% всех дивидендных поступлений в федеральный бюджет, а по итогам 2004 г. — уже 94,8%<sup>1</sup>.

При всей активизации института представителей государства в органах управления хозяйственных обществ остались нерешенными такие вопросы, как мотивация их деятельности, принципы подготовки решений, приданье необходимой прозрачности всему этому процессу. Слабым местом остается организация межведомственного взаимодействия в ходе реализации управленческих процедур и недостаточная осведомленность представителей государства о правовых новациях в области корпоративного управления. Отсутствует четкая и единообразная система отбора, подготовки государственных служащих в качестве представителей государства и оценки результатов их деятельности. Последнее обуславливает невозможность действенного контроля за ними и применение мер дисциплинарной и иной ответственности.

На низком уровне остается исполнительская дисциплина представителей государства. Так, в 2004 г. представители государства не присутствовали на годовых общих собраниях акционеров в 68,5% компаний от общего числа акционерных обществ, акции которых находились в федеральной собственности. В результате решения о выплате дивидендов, об их размере и форме выплаты в большинстве случаев принимались без участия представителей государства<sup>2</sup>. Информация о состоянии дел в хозяйственных обществах с долей государства в капитале, получаемая органами власти из отчетности представителей государства, явно в недостаточной степени систематизируется и обобщается, отсутствует глубокий и всесторонний анализ экономической эффективности деятельности таких компаний.

Заметной новацией, имеющей отношение как к унитарным предприятиям, так и к акционерным компаниям с долей государства в капитале, стало утверждение перечня стратегических предприятий и организаций. Утверждения такого перечня требовали нормы Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», а изданный параллельно с принятием Закона Указ Президента РФ № 1514 поручал Правительству до 1 марта 2002 г. представить на утверждение Президента РФ перечни стратегических предприятий и акционерных обществ. Однако этот вопрос, подобно многим другим, в установленный срок решен не был. Для закрытия этого достаточно важного пробела в законодательстве потребовалось более двух лет с момента вступления в силу упомянутого Закона.

Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 в качестве стратегических были определены 514 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и 549 открытых акционерных обществ (ОАО) с различными долями государства в уставном капитале, которые могут включаться в программу приватизации только по решению Президента РФ. В дальнейшем в него нарастающим темпом вносились все большие изменения. По итогам 2004 г. было сделано 3 уточнения, в 2005 г. — 4, в 2006 г. — 12, а в 2007 г. — 42 уточнения. Большинство изменений связано со строительством интегрированных структур, когда вначале предпria-

<sup>1</sup> См.: Назаров В.Л. Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005. № 1. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Низкая эффективность контроля // Финансовый контроль. 2006. Дек. С. 107.

тия и компании, подлежащие включению в них, исключаются из перечня, а позднее его пополняет вновь образованный холдинг. В настоящее время российское правительство ведет работу по анализу всего перечня стратегических предприятий, по итогам которой будут подготовлены предложения по исключению из него ряда компаний.

Другой перечень стратегических предприятий и организаций был утвержден распоряжением Правительства РФ от 9 января 2004 г. № 22-р. Принятие этого документа вытекает из ст. 190 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». В связи с этим необходимо напомнить, что весь пункт 5 (ст. 190–196) третьего Закона о банкротстве посвящен регулированию банкротства стратегических предприятий и организаций. В отношении их введен режим использования особых процедур несостоятельности, повышающих требования к участникам банкротства, допускающих повторное вмешательство государства в его ход, включая преимущественное право государства приобретать предприятие-должника. В момент утверждения перечня в него входила 1131 организация, включая 494 ОАО, 8 ЗАО и 1 ООО), притом что из текста документа не ясна степень участия государства в капитале входящих в данный перечень стратегических предприятий и организаций, за исключением унитарных предприятий федеральной собственности. За прошедшие годы он претерпел незначительные изменения.

Что касается управления сетью государственных учреждений, то на официальном уровне подходы к этому процессу определены в «Принципах реструктуризации и бюджетного сектора в 2004 г. и на период до 2006 г.», одобренных на заседании Правительства РФ 26 сентября 2003 г. Соответствующие вопросы и специфику усилий по реформированию данного сегмента логично рассматривать в контексте проблематики основных отраслей социальной сферы<sup>1</sup>.

К тому же необходимо подчеркнуть, что в отличие от ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций, данные о которых с середины 2003 г. с годичной регулярностью приводятся в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, характеристики сегмента федеральных госучреждений (ФГУ) до настоящего времени остаются вне регулярного мониторинга, публикуемого в официальных документах.

По сути можно говорить об однократном опубликовании достаточно подробной информации о ФГУ, которая относится к началу 2003 г.<sup>2</sup> Их сопоставление с данными о ведомственной структуре ФГУ, содержащимися в материалах к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», подготовленных МЭРТом, позволяет констатировать почти полное совпадение с данными по всем отдельно выделенным ведомствам (табл. 9.11), хотя именно в этот период (2004 г.) происходила масштабная административная реформа.

<sup>1</sup> См. также работы ИЭПП: Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. I. «Совершенствование системы управления и финансирования бюджетных учреждений» (2003 г.) и «Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России» (2005 г.).

<sup>2</sup> См.: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 17–19.

Таблица 9.11

## Ведомственная структура федеральных государственных учреждений на начало 2003 и 2005 г.

Министерство (ведомство)	На 1 января 2003 г.		На 1 марта 2005 г.	
	Ед.	%	Ед.	%
Минсельхоз России	5 624	10,62	5 624	15,4
МВД России	3 978	7,08	3 978	10,9
Минобразования России	3 937	6,55	3 937	10,8
Минздрав России	2 624	6,39	2 624	7,2
Минфин России	2 428	6,39	2 428	6,6
МПР России	2 369	5,18	2 369	6,5
Минтруда России	2 368	5,06	2 368	6,5
МНС России	1 921	4,40	1 921	5,3
МПС России	1 876	3,60	—	—
Пенсионный фонд РФ	1 630	2,84	1 630	4,5
Минюст России	1 334	1,44	1 334	3,6
Минобороны России	1 053	1,41	1 053	2,9
Российская академия наук	533	1,15	533	1,5
МЧС России	521	1,05	521	1,4
Росземкадстр	426	0,96	426	1,2
Госкомстат России	391	0,75	391	1,1
Минтранс России	355	0,72	355	1,0
Прочие министерства и ведомства	3 713	10,01	4 953	13,9
<b>Итого</b>	<b>37 081</b>	<b>100,00</b>	<b>36 445</b>	<b>100,00</b>

*Источники:* Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 17; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью».

При уменьшении количества ФГУ за 2003—2004 гг. на 1,7% (или на 636 ед.) из перечня ведомств, по которым имелись данные на начало 2003 г., выбыло МПС в связи с реорганизацией и созданием ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) (1876 ед., или 3,6% всех ФГУ на начало 2003 г.). Помимо этого на  $\frac{1}{3}$  увеличилось количество ФГУ, относимых к группе прочих министерств и ведомств, доля которой выросла с 10 до почти 14%.

Характеризуя же всю совокупность ФГУ с точки зрения их ведомственной принадлежности, можно отметить, что их крупнейшим обладателем оставался Минсельхоз (5624 ед., или 15,4% общей численности). Примерно по 4 тыс. учреждений имели МВД и Минобразования (доля каждого из этих ведомств около 11%). От 2 тыс. до 3 тыс. ФГУ приходилось на Минздрав, Минфин, МПР и Минтруда (доля каждого из этих ведомств составляла 6—7%). Еще четырем ведомствам (МНС, Пенсионному фонду РФ, Минюсту и Минобороны) было подчинено от 1 тыс. до 2 тыс. учреждений (доля каждого из этих ведомств находилась в интервале примерно от

3 до 5%), 5 ведомств, включая Российскую академию наук (РАН), имели менее 550 учреждений, каждое с удельным весом в общей численности ФГУ 1–1,5%.

Характеристика государственного и муниципального имущества на других уровнях публичной власти (помимо федерального) во второй половине 2000-х годов приведена в табл. 9.12.

Таблица 9.12

**Численность организаций, использующих имущество, находящееся в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, а также ценные бумаги которых находятся в казне регионов и муниципалитетов, ед.**

Дата	Унитарные предприятия	Учреждения	Акционерные общества			
			всего	из них с долей капитала	более 50%	от 25 до 50%
<b>Собственность субъектов РФ</b>						
Начало 2005 г.	8 087	...	4 021	1 419*	859	1 743
Начало 2008 г.	10 609	44 912	6 446	3 764	833	1 849
<b>Муниципальная собственность</b>						
Начало 2008 г.	38 495	210 139**	3 178	1 430	521	1 227

\* — включая 688 АО, где размер пакета в собственности субъектов РФ составлял 100%;

\*\* — справочно: совокупная численность муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, т. е. в основных отраслях социальной сферы, сократилась с 174 852 ед. на 1 апреля 2006 г. до 165 465 ед. на 1 января 2007 г.

*Источники:* Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Регионы России. Социально-экономические показатели-2006: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 40; Регионы России. Социально-экономические показатели-2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 40; Доклад председателя Комитета по собственности Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.С. Плещаковского «Об основных направлениях повышения эффективности использования государственного имущества» на парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации» 8 апреля 2008 г.

Отсутствие соответствующих данных за предыдущий период не позволяет оценить динамику основных составляющих их имущественного комплекса за весь период 2000–2008 гг.

Можно говорить лишь о том, что к началу 2008 г. по численности унитарных предприятий и учреждений муниципальный уровень власти заметно превосходил федеральный и региональный уровни, вместе взятые. В то же время количество акционерных обществ с долей в капитале уступало аналогичному показателю как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, где оно оказалось максимальным.

При вдвое большем масштабе участия регионов в капиталах хозяйственных обществ по сравнению с муниципалитетами нельзя не отметить, что участие региональных властей с точки зрения осуществления контроля над их деятельностью выглядит более рационально. Среди хозяйственных обществ, в капитале которых участвуют региональные власти, заметно больше удельный вес тех, которым принадлежит контрольный или полный пакет акций (58,4% против 45%

по муниципальной собственности). При сопоставимом удельном весе блокирующих пакетов акций (13–16%) на муниципальном уровне наблюдался более высокий удельный вес миноритарных пакетов (38,6% против 28,7% по собственности субъектов РФ).

Отметим также, что структура акционерных обществ с участием РФ, претерпев существенные изменения в 2006–2007 гг., приблизилась к тому, что наблюдалось на региональном уровне. Другим отличием в динамике имущественного комплекса между этими двумя уровнями власти стало увеличение количества унитарных предприятий в собственности субъектов РФ на 30% в 2005–2007 гг. В то же самое время за 8 лет совокупная численность региональных и муниципальных унитарных предприятий сократилась примерно на четверть, составив 49,1 тыс. ед. по сравнению с 65 тыс. ед. на конец 1999 г.<sup>1</sup>

Проблемы управления унитарными предприятиями и хозяйственными обществами с долей государства на локальном уровне в целом идентичны тем, которые встают при управлении федеральным имуществом применительно к хозяйствующим субъектам указанных организационно-правовых форм с поправкой на более низкую квалификацию и мотивацию сотрудников органов власти на местах.

#### **9.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2008 гг.**

Перенос акцента в имущественной политике государства с приватизации на управление государственной собственностью после 1999 г. предполагает более подробное рассмотрение финансовых аспектов этого процесса, его взаимосвязи с функционированием бюджетной системы. Речь идет прежде всего о значительном абсолютном увеличении и существенной диверсификации источников пополнения доходной части бюджета.

Ведущая роль в организации работы по мобилизации соответствующих поступлений в федеральный бюджет принадлежит органу по управлению федеральным имуществом (в настоящее время — Федеральному агентству по управлению государственным (до мая 2008 г. — федеральным) имуществом, или Росимуществу, до 2004 г. — Министерству имущественных отношений РФ), который обычно вскоре по истечении календарного года обнародовал предварительные данные о доходах федерального бюджета от управления государственным имуществом и приватизации. В то же время окончательные величины поступлений (с учетом различных корректировок и дополнений), публикуемые в бюджетной статистике, имеют отличия от данных органа по управлению федеральным имуществом по целому ряду позиций.

Все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим

<sup>1</sup> Проект TACIS «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Материалы к семинару 07.12.2001 (предварительный вариант) // GBRW. EA-Ratings. Ч. 1. С. 3.

и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Классифицируя возобновляемые источники дохода от использования федерального имущества, можно разделить их на внутренние (находящиеся в России) и внешние (находящиеся за рубежом). В последнем случае речь идет только о прибыли, приходящейся на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро». Внутренние источники также можно объединить в две группы:

- 1) доходы по результатам хозяйственной деятельности и
- 2) доходы от аренды.

Качественное различие между ними состоит в том, что в первом случае речь идет о доходах государства от функционирования самостоятельных хозяйствующих субъектов, деятельность которых (осуществляемая преимущественно в конкурентной среде на определенных рынках товаров и услуг) должна прямо (универсальные предприятия) или опосредованно (хозяйственные общества) управляться им самим (через органы власти), тогда как во втором государство является пассивным получателем арендной платы (за пользование недвижимостью и земельными участками), не будучи вовлеченным в организацию бизнес-процессов компаний-арендаторов. С 2001 г. круг внутренних возобновляемых источников дохода расширился за счет перечисления в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов и арендной платы за землю.

Ниже (табл. 9.13 и 9.14) представлены величины, содержащиеся (за небольшими исключениями) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и недр), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от размещения средств Стабилизационного фонда РФ, доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительства иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительства иностранных государств и международных финансовых организаций), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таблица 9.13

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества  
(возобновляемые источники) в 2000—2007 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000—2007) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005—2007)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23 244,5	5 676,5	—	5 880,7	—	11 687,3 <sup>а</sup>
2001	29 241,9	6 478,0	3 916,7 <sup>б</sup>	5 015,7 <sup>в</sup>	209,6 <sup>г</sup>	13 621,9
2002	36 362,4	10 402,3	3 588,1	8 073,2	910,0	13 388,8
2003	41 261,1	12 395,8	10 276,8 <sup>д</sup>		2 387,6	16 200,9
2004	50 249,9	17 228,2	908,1 <sup>е</sup>	12 374,5 <sup>ж</sup>	2 539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1 769,2 <sup>з</sup>	14 521,2 <sup>и</sup>	2 445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3 508,0 <sup>т</sup>	16 809,9 <sup>и</sup>	2 556,0	21 117,7
2007	80 331,85	4 3542,7	4 841,4 <sup>т</sup>	18 195,2 <sup>и</sup>	3 231,7	10 520,85

<sup>а</sup> — по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

<sup>б</sup> — сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков;

<sup>в</sup> — сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iv) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (v) архивными учреждениями, (vi) Министерством обороны РФ, (vii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (viii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (ix) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

<sup>г</sup> — по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций;

<sup>д</sup> — общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

<sup>е</sup> — сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

<sup>ж</sup> — сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iv) государственными учреждениями культуры и искусства, (v) государственными архивными учреждениями, (vi) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (vii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (viii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

<sup>т</sup> — арендная плата и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности;

<sup>и</sup> — доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iv) учреждениям здравоохранения, (v) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (viii)

государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiiii) государственным архивным учреждениям, и (iiiiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов (для 2006—2007 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись<sup>1</sup>).

*Источники:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2008 г.; [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru); расчеты ИЭПП.

В структуре доходов из возобновляемых источников выросла доля внутренних источников, связанных с прямым вовлечением государства в хозяйственную деятельность. Так, в 2004—2006 гг. удельный вес дивидендов в их совокупном объеме после непрерывного роста все предыдущие годы превышал 1/3 против менее 1/4 в 2000—2001 гг., достигнув 54,2% в 2007 г. Максимальное значение вклада прибыли, перечисленной ФГУПами, было отмечено в 2003 г. (5,8%), в дальнейшем этот показатель стал снижаться — до 6% в 2007 г., но все равно превышал показатели 2001—2002 гг.

Доля доходов от сдачи в аренду федерального имущества, претерпев известные флюктуации, в 2005 г. (25,9%) лишь ненамного превысила показатель 2000 г. (25,3%), находясь в остальные годы анализируемого периода в интервале от 22 до 25% (за исключением 2001 г., когда эта доля была минимальной — 17,2%). Доходы от аренды земли были значимы только в 2001—2002 гг. (10% и более), в дальнейшем они не превышали 5—6% всех доходов из возобновляемых источников (2006—2007), что, вероятно, связано с процессом разграничения государственной собственности на землю и началом ее реальной передачи на более низкие уровни публичной власти.

В то же самое время нельзя не обратить внимание на значительную роль доходов из внешних возобновляемых источников. В 2000 г. доходы РФ от деятельности совместного российско-вьетнамского предприятия «Вьетсовпетро» составляли более половины всех доходов из возобновляемых источников. В последующие годы эта доля стала сокращаться, но, несмотря на ее падение (до 30% в 2006 г.), по абсолютной величине данная статья доходов федерального бюджета только в 2005—2006 гг. уступила первенство дивидендам по акциям, находящимся в федеральной собственности, и доходам от прочих форм участия в капитале внутри страны (в 2004 г. поступления из этих источников были сопоставимы), прочно занимая второе место, опережая совокупные доходы от аренды федерального имущества и земель. В 2007 г. произошло резкое, более чем двукратное, падение абсолютной величины доходов от деятельности «Вьетсовпетро» (ниже уровня 2000 г.), в результате чего эта статья оказалась на третьем месте среди возобновляемых источников (после дивидендов и доходов от аренды федерального имущества).

Абсолютная величина поступлений по остальным видам возобновляемых источников на протяжении всего периода 2000—2007 гг. росла, за исключением некоторого падения совокупных доходов от аренды федерального имущества и земель в 2003 г., когда арендная плата за землю отдельно не выделялась, и стагнации перечислений части прибыли ФГУПов в 2005—2006 гг.

<sup>1</sup> По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 9.14), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а с 2003 г. еще и земельных участков<sup>1</sup>) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 9.14

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000—2007 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000—2007), и иных форм участия в капитале (2005—2007)*	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	—	184,3 <sup>a</sup>
2001	10 307,9	9 583,9	119,6 <sup>б</sup>	217,5 + 386,5 + 0,4 <sup>в</sup>
2002	10 448,9	8 255,9 <sup>г</sup>	1 967,0 <sup>д</sup>	226,0 <sup>е</sup>
2003	94 077,6	89 758,6	3 992,3 <sup>ж</sup>	316,2 + 10,5 <sup>з</sup>
2004	70 548,1	65 726,9	3 259,3 <sup>и</sup>	197,3 + 1 364,6 + 0,04 <sup>к</sup>
2005	41 254,2	34 987,6	5 285,7 <sup>л</sup>	980,9 <sup>м</sup>
2006	24 726,4	17 567,9	5 874,2 <sup>н</sup>	1 284,3 <sup>п</sup>
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 <sup>о</sup>	5 195,5 <sup>п</sup>

\* — относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

<sup>a</sup> — поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

<sup>б</sup> — доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

<sup>в</sup> — сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

<sup>г</sup> — включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

<sup>д</sup> — доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета;

<sup>е</sup> — поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

<sup>ж</sup> — включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

<sup>з</sup> — сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

<sup>1</sup> В 2003—2004 гг. с учетом продажи права аренды.

та, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

“ — включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

“ — сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iv) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (v) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

“ — включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

“ — доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iv) от реализации военного имущества, (v) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (vi) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (vii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета;

“ — доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iv) от реализации военного имущества, (v) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (vi) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

“ — поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

“ — доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестированной древесины) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iv) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (v) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (vi) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

*Источники:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2008 г.; [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru); расчеты ИЭПП.

Основное место в структуре доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников занимала продажа федеральных пакетов акций. Однако удельный вес этого источника постепенно снижался до 85% в 2005 г., 71% в 2006 г. и 76% в 2007 г. против более чем 90% в предыдущие годы, за исключением 2002 г. (79%).

При этом выросла доля бюджетных доходов от продажи земельных участков, достигнув 12,8% в 2005 г. и 23,8% в 2006 г., на которую в предшествующий период приходилось менее 5%, кроме 2002 г. (18,8%). Вклад продажи остального имущества, включая реализацию имущества ФГУПов, учреждений и военного имущества с 2004 г., был весьма невелик, только в 2001 и 2006 гг. он составлял 5—6%. В 2007 г. эти источники бюджетных доходов поменялись местами: удельный вес продажи имущества резко вырос до 20,4%, а продажи земельных участков, напротив, сократился до менее чем 4%.

Абсолютная величина поступлений от продажи акций, достигнув максимума в 2003 г. (около 89,8 млрд руб.), в дальнейшем стала снижаться, особенно заметно в 2005—2006 гг., когда они сокращались почти наполовину. Тем не менее даже резко сократившиеся поступления 2006—2007 гг. практически вдвое превышали показатели 2001—2002 гг. Характеризуя итоги 2007 г., Росимущество отметило, что, несмотря на отсутствие продаж акций крупных и крупнейших акционерных обществ (на сумму более 3 млрд руб.), соответствующие доходы составили около 19,3 млрд руб., что на 10% превышает величину, полученную годом ранее. При этом также подчеркивалось, что без учета доходов от таких продаж за последние четыре года ежегодно поступающая в федеральный бюджет сумма доходов от приватизации выросла почти в 2,5 раза по сравнению с 7,8 млрд руб. в 2004 г. (11,8 млрд руб. в 2003 г., около 12,95 млрд руб. в 2005 г. и 12,1 млрд руб. в 2006 г.)<sup>1</sup>.

Поступления от продажи земельных участков имели явную тенденцию к росту (небольшое исключение — 2004 г.), который, однако, не мог покрыть падение доходов от продажи акций. В 2006 г. они составили около 5,9 млрд руб. В следующем году они резко сократились до менее чем 1 млрд руб. Доходы от продажи различного имущества колебались в значительных пределах, превысив 1 млрд руб. лишь в 2004 и 2006 гг., а также в 2007 г., когда они составили около 5,2 млрд руб.

Совокупный объем доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, по данным бюджетной статистики, не отличался постоянством (табл. 9.15). Наиболее весомой эта величина была в 2003—2004 гг. (135,3 млрд и 120,8 млрд руб. соответственно). В последующие два года она упала до менее чем 100 млрд руб., хотя и оставалась практически вдвое большей по сравнению с ежегодными показателями 2000—2002 гг. В 2007 г. величина доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества вновь превысила 100 млрд руб., но уступала показателям 2003—2004 гг.

<sup>1</sup> См.: Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 г. М.: ФАУФИ, 2008.

Таблица 9.15

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000—2007 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0

*Источники:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2008 г.; [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru); расчеты ИЭПП.

Произошел кардинальный сдвиг в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в сторону возобновляемых источников. Если в 2000 г. доходы от приватизации и продажи имущества составили около 54% совокупных доходов, то в следующем году они упали более чем вдвое, а в 2002 г. наблюдалось минимальное значение за весь 7-летний период (22,3%). В 2003 г. ситуация резко поменялась в пользу доходов от приватизации и продажи имущества, которые обеспечили почти 70% объема совокупных поступлений.

В 2004—2006 гг. стал наблюдаться неуклонный рост доли доходов от использования государственного имущества при постоянном падении удельного веса доходов от его приватизации и продажи, который в 2007 г. составил всего 24%, что сопоставимо с показателями 2001—2002 гг. В результате в 2005—2007 гг., как и в 2001—2002 гг., доходы от использования государственного имущества обеспечили более половины всех совокупных доходов, причем в 2001—2002 и 2006—2007 гг. — более 70%.

## **9.5. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике**

Как уже говорилось выше (см. 9.1), в 2000—2008 гг., особенно со второй половиной 2000-х годов, в российской экономике наблюдалось известное усиление роли государства в сфере отношений собственности, которое включало следующие основные направления:

- создание интегрированных структур холдингового типа на основе консолидации государственных активов;
- расширение масштабов деятельности компаний с долей государства в капитале, диверсификация их бизнеса посредством участия в слияниях и поглощениях, процессах вертикальной и горизонтальной интеграции;
- увеличение доли государства в отдельных компаниях до величины, позволяющей осуществлять корпоративный контроль;
- создание государственных корпораций, часть которых становятся крупными агентами в части управления государственными активами с возможностью выхода на рынок корпоративного контроля.

На практике же все четыре указанных направления государственного участия в экономике в аспекте прав собственности были тесно переплетены и взаимно дополняли друг друга.

*Создание интегрированных структур* нельзя считать каким-то принципиальным новшеством, поскольку истоки данной практики восходят еще к начальному этапу рыночных реформ. Более того, в самом общем случае она не предполагает увеличения роли государства, ибо речь идет лишь об инструменте структурной и промышленной политики, одном из вариантов управления уже имеющимися государственными активами, а вовсе не о приобретении новых. Однако при определенных условиях появление холдинговых компаний вполне может служить предпосылкой для этого, так же как и для изменения структуры того или иного рынка товаров (работ, услуг).

Наиболее заметные отличия в строительстве интегрированных структур в 2000-е годы по сравнению с периодом 1990-х годов связаны с отраслевым аспектом. Если в то время холдинги создавались преимущественно в топливно-энергетическом комплексе (естественные монополии, нефтяные компании и др.), то в 2000-е годы областью применения этого инструментария структурной и промышленной политики стала в первую очередь оборонная промышленность.

Начало этим процессам было положено еще во второй половине 1990-х годов. По Федеральной целевой программе реструктуризации и конверсии обороночной промышленности на 1998—2000 гг. планировалось создание 82 интегрированных структур. К 2001 г. в отрасли насчитывалась 51 такая структура, реально же действовали только 35, включая 20 финансово-промышленных групп (ФПГ), 8 холдингов, 7 концернов<sup>1</sup>. Как известно, официально регистрируемые ФПГ исходя из принятой в 1990-е годы нормативно-правовой базы не отличались высокой степенью имущественной интеграции и управляемости со стороны государства, зачастую отсутствовало реальное экономическое обоснование их создания. Поэтому можно предположить, что преобладание среди интегрированных структур оборонной промышленности ФПГ к концу 1990-х годов перестало удовлетворять возросшим требованиям экономической эффективности, вытекающим из Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (1999 г.).

Важную роль в последующем развитии холдинговых структур в оборонно-промышленном комплексе (ОПК) играет Указ Президента РФ от 23 октября 2000 г. № 1768. В нем определено, что в целях концентрации и рационализации

<sup>1</sup> См.: Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Издание расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002. С. 514.

оборонного производства внесение пакетов акций АО, созданных в процессе приватизации, в качестве вклада государства в уставный капитал создаваемых и действующих холдинговых компаний в этой отрасли допускается лишь при условии закрепления в федеральной собственности не менее 51% акций самих холдинговых компаний.

Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 713 была утверждена федеральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 годы)». В рамках этой программы предполагалась создание ряда интегрированных структур, которые являются одной из наиболее эффективных форм управления государственной собственностью в военно-промышленном комплексе. Данная форма кооперации предприятий по технологическому, научно-техническому и экономическому признакам позволяет целенаправленно аккумулировать размещение госзаказа, что делает возможным проведение эффективной финансовой политики и усиление влияния государства в органах управления вышеназванных интегрированных структур.

В дальнейшем, несмотря на принятие в 2003–2004 гг. целого ряда соответствующих решений и развертывание практической работы в этом направлении, реальный процесс создания интегрированных структур шел достаточно медленно. К числу реализованных и реально работающих проектов в оборонной промышленности по состоянию на конец 2006 г. можно отнести лишь несколько холдингов (так, в 2005 г. завершилось формирование ОАО «Корпорация “Тактическое ракетное вооружение”» и «Объединенная промышленная корпорация “Оборонпром”»<sup>1</sup>), хотя изначально предполагалось создать 74 холдинга и концерна, в дальнейшем эта величина была сокращена до 42<sup>2</sup>.

В целях повышения эффективности государство с начала 2000-х годов стало на путь централизации управления имуществом и стягивания своих активов в укрупненные структуры и в ряде других отраслей (ФГУПы «Росспиртпром»<sup>3</sup>, «Почта России», «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», «Росморпорт», «РОСТЭК», «Гознак», ОАО «Российский кинопрокат»).

Заметная интенсификация процесса произошла только в 2007 г., когда осуществлялось формирование 29 интегрированных структур, представляющих не только оборонную промышленность, но и ряд других отраслей.

Всего Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) приняты решения о внесении в качестве вклада в их уставные капиталы акций 98 акционерных обществ (предусматривалось внесение акций 132 АО; для сравнения: в 2005 г. в уставные капиталы интегрированных структур были внесены

<sup>1</sup> См.: Отчет о приватизации федерального имущества в 2005 г. М.: ФАУФИ, 2006.

<sup>2</sup> См.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 358.

<sup>3</sup> В декабре 2007 г. российское правительство приняло решение изъять из оперативного ведения ФГУП «Росспиртпром» большую часть активов (недвижимое имущество 18 филиалов, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (28 патентов и 82 товарных знака), пакеты акций и доли в 58 хозяйственных обществах) и внести их в уставный капитал одноименного ОАО, все 100% акций которого будут находиться в федеральной собственности. Контрольные пакеты акций 11 ОАО передаются в счет погашения обязательств предприятия перед «ВТБ» по кредитным соглашениям 2006 г., но доверительное управление ими должно осуществлять вновь созданное ОАО «Росспиртпром». Большое количество объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, закрепленных за «Росспиртпромом», подлежит передаче в муниципальную собственность.

акции всего 18 акционерных обществ), осуществлена приватизация 60 унитарных предприятий (предусматривалось преобразование в ОАО 117 ФГУПов), завершена реорганизация посредством присоединения еще 8 унитарных предприятий.

В сжатые сроки обеспечено проведение необходимых мероприятий, в результате которых завершено в полном объеме формирование 8 интегрированных структур, в основном из числа тех, решение о создании которых было принято ранее (например, ОАО «Концерн Созвездие», «Концерн «Авионика», «Государственная акционерная компания «Оборонпромкомплекс»», «Концерн «Гранит-Электрон»»). В отношении еще 9 интегрированных структур, сроки создания которых установлены на 2008–2009 гг., обеспечено акционирование всех федеральных государственных унитарных предприятий, акции которых, поступившие в федеральную собственность, будут внесены в уставный капитал головных компаний в 2008 г., в отношении 6 интегрированных структур приняты распоряжения об условиях приватизации находящихся в федеральной собственности акций всех акционерных обществ<sup>1</sup>.

Наблюдавшаяся в 2007 г. во многих отраслях (вне рамок ОПК) интеграция государственных активов не сопровождалась созданием новых структур, в основном происходило расширение уже существующих холдингов. В порядке оплаты дополнительной эмиссии акций государство внесло в уставный капитал «РЖД» федеральные пакеты акций 4 акционерных обществ (ОАО «Железные дороги Якутии» (50% акций), «Транскредитбанк» (75%), «Высокоскоростные магистрали» (87,4%) и «Газета «Гудок» (100% минус 1 акция)), в уставный капитал «Транснефти» — 100% акций «Транснефтепродукта»<sup>2</sup>, в уставный капитал судоходной компании «Совкомфлот» — федеральный пакет акций ОАО «Новошип» (50,34%). Полностью завершены мероприятия по развитию ОАО «Зарубежнефть», в уставный капитал которого были внесены пакеты акций 2 акционерных обществ, являющихся научно-исследовательскими институтами, а также доля российского участника совместного предприятия «Вьетсовпетро» в размере 50%.

При этом особо следует отметить, что в 2006–2007 гг. началось создание интегрированных структур, охватывающих целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая сегмент выпуска гражданской продукции.

В авиационной промышленности после длительных обсуждений по Указу Президента РФ от 20 февраля 2006 г. № 140 началось создание ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК), которая интегрирует производителей военной и гражданской авиатехники. Вкладом государства в ее капитал при учреждении стали федеральные пакеты акций 9 ОАО авиапромышленности. В порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала в 2007–2008 гг. в него вносились 100%

<sup>1</sup> Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 г. М.: ФАУФИ, 2008.

<sup>2</sup> «Транснефть» к тому же получила в доверительное управление без проведения конкурса госпакеты акций (по 24%) двух компаний-операторов Каспийского трубопроводного консорциума, расположенных в России и Казахстане. Следует подчеркнуть, что последнее явилось одним из крайне немногочисленных для 2000-х годов примеров того, как для управления акциями, находившимися в государственной собственности, использовалась их передача в доверительное управление. При этом передача пакетов в доверительное управление «Транснефти» состоялась на бесконкурсной основе, чего при всем своем несовершенстве требовала принятая во второй половине 90-х годов нормативно-правовая база.

акций 4 ОАО, создаваемых путем преобразования ФГУПов, и дополнительно пакеты акций еще 4 ОАО.

Более сложную структуру имеет «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК), созданная по Указу Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 394. Параллельно с собственно ОСК, являющейся головной структурой, на правах ее дочерних акционерных обществ учреждаются ОАО «Западный центр судостроения» (г. Санкт-Петербург), «Северный центр судостроения и судоремонта» (г. Северодвинск Архангельской области), «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта» (г. Владивосток). Вкладом государства при создании указанных центров являются 100% за вычетом одной акции трех ОАО (по одному для каждого центра) и денежные средства в размере 75 млн руб. (по 25 млн руб. для каждого центра).

В дальнейшем в порядке оплаты размещаемых этими дочерними акционерными обществами дополнительных акций в связи с увеличением их уставных капиталов в них должны быть внесены:

- 100% минус одна акция 4 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, и пакеты акций еще 3 ОАО — в уставный капитал ОАО «Западный центр судостроения»;
- 100% минус одна акция 4 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов (одно из которых должно быть предварительно реорганизовано в форме присоединения к нему еще 8 ФГУПов), — в уставный капитал ОАО «Северный центр судостроения и судоремонта»;
- 100% минус одна акция 7 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, и пакеты акций еще 3 ОАО — в уставный капитал ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта».

Уставный капитал самой «Объединенной судостроительной корпорации» изначально формируется за счет федерального пакета акций 1 ОАО и денежных средств в размере 25 млн руб., как и в случае с каждым из трех дочерних ОАО<sup>1</sup>. Помимо этого в связи с необходимостью оплаты размещаемых ОСК дополнительных акций в ее уставный капитал должны вноситься 100% минус одна акция 6 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, 2 федеральных пакета акций и не позднее конца 2008 г. — 100% минус одна акция каждого из трех вышеуказанных дочерних ОАО по завершении мероприятий по формированию их уставного капитала. Окончательным сроком формирования ОСК определена весна 2009 г.

После принятия Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ началась реструктуризация российской атомной отрасли. По Указу Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556 в отрасли создается холдинг ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП), все акции которого находятся в федеральной собственности. В его уставный капитал вносятся федеральные пакеты акций 31 ранее созданных ОАО, а также акции еще 55 ОАО, создаваемых путем преобразования ФГУПов, — в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала. Единая интегрированная компания «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП) станет крупной корпорацией полного цикла, включающей добычу урана, производство

<sup>1</sup> Выделение соответствующих ассигнований предусмотрено Законом о федеральном бюджете на 2007 г.

топлива для АЭС, выработку электроэнергии, строительство АЭС в России и за рубежом, атомное машиностроение, проектные и научные организации. К концу 2007 г. полностью завершен первый этап создания ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» в части внесения в уставный капитал указанного общества находящихся в федеральной собственности акций 31 АО и имущественных комплексов 3 федеральных государственных образовательных учреждений (ФГУ) дополнительного профессионального образования (повышения квалификации), завершено акционирование 20 ФГУПов. В дальнейшем ожидается включение АЭП в состав ГК «Росатом».

Важным самостоятельным сюжетом, тесно связанным как с интеграцией государственных активов, так и со структурной политикой, в 2000-е годы стала *реструктуризация естественных монополий*.

На основании постановления Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте»<sup>1</sup> и ряда федеральных законов, наиболее важными из которых являются законы от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», было осуществлено разделение хозяйственной и управлеченческих функций Министерства путей сообщения РФ. На базе предприятий и организаций федерального железнодорожного транспорта постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 создано крупнейшее в стране ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») со 100%-м государственным капиталом, которое осуществляет как монопольные ( содержание и ремонт инфраструктуры), так и потенциально конкурентные (грузовые и пассажирские перевозки, ремонт подвижного состава и т. п.) виды деятельности. Прочие хозяйствующие субъекты также могут заниматься перевозками, но лишь при условии заключения с ОАО «РЖД» договора на пользование инфраструктурой и получения у него лицензии.

Последующими этапами реформирования (2003–2005 и 2006–2010) предусмотрено создание отдельных АО по видам деятельности (в том числе Федеральной пассажирской компании) на базе имущества, которым наделены структурные подразделения РЖД, с принятием решений о сроках и способах продажи акций. Появившаяся в конце 2005 г. информация о том, что часть пакета акций ОАО «РЖД», принадлежащих государству, может быть выставлена на продажу к концу третьего этапа реформирования железнодорожного транспорта (2006–2008) наряду с акциями дочерних компаний РЖД, работающих в конкурентном сегменте рынка, до сих пор не получила практического подтверждения.

Другим, не менее значимым событием не только для государственного сектора, но и для всей российской экономики стало завершение выстраивания в основных чертах контура новой структуры электроэнергетики в рамках реформирования ПАО «ЕЭС России».

11 июля 2001 г. российское правительство одобрило «Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации», а 3 августа был утвержден «План мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики».

<sup>1</sup> Принятое в декабре 2004 г. постановление Правительства РФ № 811 внесло изменения в Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте.

В его исполнение с целью укрепления интегрирующей роли единой электроэнергетической системы, обеспечения единства технологического управления и усиления диспетчерской вертикали в качестве 100%-х дочерних обществ РАО «ЕЭС России» образованы ОАО «Федеральная сетевая компания (ФСК) ЕЭС» и ОАО «Системный оператор (СО-ЦДУ) ЕЭС». С целью организации торговли на оптовом рынке электроэнергии, обеспечения расчетов за поставляемую электроэнергию и оказываемые участникам рынка услуги создан «Администратор торговой системы», представляющий собой некоммерческое партнерство, сформированное наиболее крупными участниками рынка электрической энергии при непосредственном участии представителей государства.

Окончательная схема и правовые рамки реформы электроэнергетики были определены в пакете из 5 базовых федеральных законов, принятых в 2003 г., ядром которого стал Закон «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ.

В рамках реализации принятых решений в 2004—2007 гг. происходила активная реорганизация входящих в холдинг региональных энергокомпаний через выделение или разделение с созданием новых юридических лиц, которые призваны специализироваться на различных видах деятельности, прежде всего оптовых (ОГК) и территориальных (ТГК) генерирующих компаний, а также обслуживающих и прочих структур.

Первый этап реорганизации, в рамках которого из ОАО РАО «ЕЭС России» были выделены ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5», завершился 3 сентября 2007 г. Акционеры ОАО РАО «ЕЭС России» в результате первой реорганизации в дополнение к принадлежавшим им акциям ОАО РАО «ЕЭС России» получили акции ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5» пропорционально своей доле в уставном капитале энергохолдинга.

На своем собрании 26 октября 2007 г. акционеры РАО «ЕЭС России» поддержали завершающую реорганизацию компании. В декабре 2007 г. — январе 2008 г. было закончено формирование целевой структуры всех тепловых ОГК и ТГК, завершился процесс выделения сетевых компаний. На базе реорганизованных АО-энерго созданы все 56 магистральных сетевых компаний<sup>1</sup>.

В ходе второго этапа, окончившегося 1 июля 2008 г., завершились структурные преобразования активов энергохолдинга, произошло обособление от ОАО РАО «ЕЭС России» всех компаний целевой структуры отрасли (ФСК, ОГК, ТГК и др.) и прекращена деятельность головного общества ОАО РАО «ЕЭС России».

Всего акционеры получили акции 23 электроэнергетических компаний. При этом государство оказалось владельцем следующих активов:

- более 75% акций «Федеральной сетевой компании» (с учетом внесения средств федерального бюджета и части «государственной» доли акций ОГК/ТГК);
- более 75% акций «Системного оператора» (с учетом внесения средств федерального бюджета);
- более 50% акций в ОАО «ГидроОГК» (с учетом внесения средств федерального бюджета и части «государственной» доли акций ОГК/ТГК);
- более 50% акций ОАО «Интер РАО ЕЭС»;
- более 52% акций в ОАО «Холдинг МРСК» и ОАО «РАО Энергетические системы Востока».

<sup>1</sup> [www.rao-ees.ru](http://www.rao-ees.ru)

Соответственно, все остальные активы прекратившей существование энергомонополии отошли ее миноритарным акционерам<sup>1</sup>.

В газовой же отрасли в отличие от электроэнергетики происходило лишь обсуждение подходов к реформированию «Газпрома». Применительно к газовому монополисту, судя по заявлениям официальных лиц, речь может идти о проведении мероприятий, направленных на сокращение издержек, повышение прозрачности и финансовое оздоровление.

Имущественная политика «Газпрома» с конца 1990-х — начала 2000-х годов находилась в русле курса на централизацию полномочий и укрепление иерархических инструментов координации. Еще в 1999 г. входившие в его состав предприятия были преобразованы в ООО, учрежденные «Газпромом», с использованием механизмов аренды имущества материнской компании. После смены руководства компании в 2001—2002 гг. новая команда менеджеров начала возвращать утерянные при прежнем руководстве активы, которые оцениваются примерно в 5,5 млрд долл., составляя около 10% всех нефтегазовых запасов компании<sup>2</sup>. К 2006 г. «Газпрому» удалось вернуть около 60% утраченных активов<sup>3</sup>. Однако, вероятно, на этом пути компанию еще ждет немало препятствий во взаимоотношениях с другими производителями и продавцами «голубого топлива» (например, «Итера», «Новатэк» и т. д.). Свидетельством ее жесткой реакции на попытки вывода активов можно считать пресечение в 2002 г. намерения менеджмента «Сибура», контролировавшего около 90 предприятий, выйти из-под контроля «Газпрома» путем проведения дополнительной эмиссии. При всем этом «Газпром» остается собственником большой массы непрофильных активов, процесс реализации которых велся достаточно вяло и непоследовательно, параллельно сопровождаясь покупкой пакетов акций предприятий в самых различных отраслях. В 2004—2007 гг. «Газпром» был активным игроком на рынке слияний и поглощений.

Таким образом, анализ ситуации, складывающейся с реструктуризацией естественных монополий во второй половине 2000-х годов, показывает, что в наибольшей степени преобразования, связанные с внедрением механизмов децентрализации и рыночной конкуренции, коснулись электроэнергетики. Впрочем, важно иметь в виду, что крупными акционерами многих ОГК и ТГК стали компании с долей государства в капитале (например, «Газпром», «Роснефть»).

Впрочем, реструктуризация всех естественных монополий является самостоятельным сюжетом, требующим соответствующего рассмотрения. К настоящему моменту наработан определенный опыт, выявились новые проблемы и сложности на этом пути. При этом необходимо подчеркнуть, что вопрос о самой возможности приватизации активов естественных монополий и ее условиях далеко не очевиден, что ясно показывает пример телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», который в период акционирования в первой половине 1990-х годов также фактически занимал монопольное положение на рынке услуг связи, поскольку мобильная связь в тот период еще не была широко распространена.

<sup>1</sup> [www.rao-ees.ru](http://www.rao-ees.ru)

<sup>2</sup> Речь идет о долях «Газпрома» в таких компаниях, как «Пургаз», «Роспан», «Таркосалнефтегаз», «Сибнефтегаз», «Ачиннефтегаз», «Востокгаз», «Севернефтегаз».

<sup>3</sup> См.: Клейнер В. Корпоративное управление и эффективность деятельности компании (на примере ОАО «Газпром») // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 87—88.

Структурное реформирование компаний, завершившееся еще в первой половине 2000-х годов, происходило посредством объединения дочерних компаний через создание на уровне соответствующих федеральных округов 7 межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «ВолгаТелеком», «Южная телекоммуникационная компания», «Уралсвязыинформ», «Сибирьтелефон», «Дальсвязь») и последующее присоединение к ним 65 региональных акционерных обществ электросвязи. Во всех этих 7 АО, как и в «Ростелекоме»<sup>1</sup>, доля холдинга составляет около 51% голосующих акций, хотя и менее половины уставного капитала. При этом в капитале 3 региональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязыинформ») имелись небольшие пакеты акций (менее 10%), принадлежащие напрямую государству. В 2004–2006 гг. активно обсуждались возможные варианты приватизации государственной доли в капитале «Связьинвеста» (75% минус 1 акция). Однако возражения силовых ведомств привели к тому, что приватизация была отложена по причине необходимости принятия закона о защите интересов специпользователей услуг связи и разработки соответствующих практических механизмов.

В отличие от создания интегрированных структур *расширение масштабов деятельности компаний с долей государства в капитале через участие в слияниях и поглощениях, их вовлечение в процессы вертикальной и горизонтальной интеграции* явилось принципиально новым моментом в развитии отношений собственности в стране в 2000-е годы.

Предпосылки для этого созрели уже в 2003 г., когда на поверхность вышел конфликт между властью и бизнесом. В этом контексте явно выделялась покупка в декабре 2004 г. государственной компанией «Роснефть» 76,8% акций «Юганскнефтегаза», базового добывающего актива нефтяной компании «ЮКОС», проданного в целях покрытия налоговой задолженности<sup>2</sup>, а в качестве непосредственного спускового крючка новой волны поглощений послужил банковский кризис лета 2004 г., по итогам которого Внешторгбанк получил контроль над Гута-банком, причем сделка по приобретению 85,8% акций осуществлялась при поддержке ЦБ РФ.

Фактическая сторона процесса поглощений, субъектами которых выступали государственные компании в середине 2000-х годов, представлена в табл. 9.16.

<sup>1</sup> Помимо контрольных пакетов акций указанных компаний «Связьинвест» владел пакетами акций различной величины в нескольких региональных операторах.

<sup>2</sup> См.: Межерапис И., Радыгин А. Гибель «ЮКОСа» и проблемы защиты прав собственности. Продажа ОАО «Юганскнефтегаз»: некоторые правовые аспекты // Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005.

Таблица 9.16

**Основные активы, приобретенные российскими компаниями  
с участием государства в капитале внутри страны в 2004–2006 гг.**

Компания-покупатель	Компания-цель (объект приобретения) и размер приобретаемой доли в ней	Время сделки
<b>Нефтегазовая промышленность (включая нефтепереработку)</b>		
«Роснефть»	Туапсинский нефтеперерабатывающий завод (НПЗ) (40%) <sup>a</sup>	декабрь 2004 г.
«Роснефть»	«Юганскнефтегаз» (76,8%) <sup>b</sup>	декабрь 2004 г.
Газпромбанк	«Тамбейскнефтегаз» (25%) <sup>b</sup>	май 2005 г.
«Газпром»	«Нортгаз» (51%) <sup>c</sup>	июнь 2005 г.
«Роснефтегаз»	«Газпром» (10,7%) <sup>d</sup>	июль 2005 г.
«Роснефть»	«Селькупнефтегаз» (34%) <sup>e</sup>	июль 2005 г.
«Газпром»	«Сибнефть» (69,66%)	октябрь 2005 г.
«Роснефть»	«Верхнечонскнефтегаз» (25,9%) <sup>f</sup>	октябрь 2005 г.
«Роснефть»	«Удмуртнефть» (51%) <sup>g</sup>	июнь 2006 г.
Газпромбанк	«Сибнефтегаз» (51%) <sup>h</sup>	июнь 2006 г.
«Газпром»	«Новатэк» (19,9%) <sup>i</sup>	июнь–июль 2006 г.
<b>Энергетика (включая строительство АЭС)</b>		
Газпромбанк	«Атомстройэкспорт» (54%)	октябрь 2004 г.
«Газпром»	«Мосэнерго» (увеличение доли до размера блокирующего пакета, 25% плюс 1 акция) <sup>j</sup>	лето–осень 2004 г.
«Газпром»	РАО «ЕЭС России» (увеличение доли до 10,5%) <sup>k</sup>	осень 2004 г.
<b>Машиностроение</b>		
«Рособоронэкспорт»	«АвтоВАЗ» (62%)	октябрь 2005 г.
Газпромбанк	«Объединенные машиностроительные заводы» (75%)	ноябрь 2005 г.
РАО «ЕЭС России»	«Силовые машины» (22,4% с увеличением доли до 25%) <sup>h</sup> )	декабрь 2005 г.
«Рособоронэкспорт»	ВСМПО–Ависма (41%) <sup>o</sup>	сентябрь 2006 г.
<b>Банковский сектор</b>		
Внешторгбанк	Гута-банк (85,8%)	август 2004 г.
Внешторгбанк	Промстройбанк (Санкт-Петербург) (блокирующий пакет) <sup>п</sup>	сентябрь 2004 г.
<b>СМИ</b>		
Газпроммедиа	газета «Известия», еженедельник «Час пик»	июнь–сентябрь 2005 г.

<sup>a</sup> — приобретено у миноритарных акционеров в ходе консолидации капитала дочерних компаний при подготовке к переходу на единую акцию;

<sup>b</sup> — приобретено у ООО «Байкалфинансгрупп», победителя аукциона по продаже акций «Юганскнефтегаза», организованного государством для погашения налоговой задолженности НК «ЮКОС»;

<sup>c</sup> — приобретено у независимого производителя газа «Новатэк»;

<sup>d</sup> — возврат контроля над независимым производителем газа;

- д — в рамках увеличения доли государства в капитале «Газпрома» до величины, превышающей 50%;  
 е — приобретено у независимого производителя газа «Новатэк»;  
 ж — приобретено у холдинга «Интеррос»;  
 з — приобретено у китайской компании *Sinoppec (China Petrochemical Corp.)*, которая ранее купила 96,7% «Удмуртнефти» у ТНК—ВР ориентировано за 3,5 млрд долл.;  
 и — приобретено у независимого производителя газа «Итера»;  
 к — анонсированная сумма сделки превышает 2 млрд долл.;  
 л — называлась сумма 627 млн долл.;  
 м — называлась сумма 639 млн долл.;  
 н — с учетом доли «Ленэнерго»; в конце 2007 г. весь пакет продан одной из аффилированных структур ЗАО «Северсталь-групп»;  
 о — только первоначально приобретенная доля, всего же «Рособоронэкспорт» получил 66% акций (ориентировочная стоимость всей сделки — 700 млн долл.), ВСМПО-Ависма — результат интеграции двух компаний, состоявшейся вследствие приобретения в 1998 г. контрольного пакета акций АО «Ависма» (г. Березники Пермской области) Верхне-Салдинским металлургическим производственным объединением (ВСМПО), находящимся в Свердловской области;  
 п — только первоначально приобретенная доля; в 2006 г. Промстройбанк был поглощен окончательно.

*Источники:* OECD Economic Surveys 2006. Russian Federation. Р. 33—34; Клейнер В. Корпоративное управление и эффективность деятельности компаний (на примере ОАО «Газпром») // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 101; Фрумкин К. Чеболь по-русски // Компания. 2006. 25 дек. С. 22—31.

Конечно, не все сделки, представленные в табл. 9.16, можно отнести к категории поглощений ввиду размеров приобретенных долей, но более чем в половине из 21 указанной сделки речь шла о единовременном или поэтапном приобретении доли в капитале, превышающей 50%, т. е. о доле, обеспечивающей мажоритарный корпоративный контроль (включая сделки по Туапсинскому НПЗ, «Газпрому», ВСМПО-Ависма и Промстройбанку, когда приобретение контроля растягивалось во времени).

Представленная информация позволяет сделать следующие выводы:

- усиление влияния государственных компаний посредством поглощений имело ярко выраженные отраслевые приоритеты (добыча нефти и газа, энергетика, машиностроение), тогда как в прочих отраслях их активность носила селективный характер;
- объектами большей части сделок являлись ранее приватизированные активы;
- основными действующими игроками на поле поглощений стали «Роснефть» и «Газпром», что является лучшим доказательством той исключительной роли, которую играют в российской экономике доступ к природной ренте, получение экспортных доходов и монопольное положение на рынке для аккумулирования финансовых ресурсов, значимых с позиций расширения сферы влияния;
- наряду с «Роснефтью» и естественными монополиями в качестве еще одного серьезного игрока, активно занимавшегося поглощениями, обозначился ФГУП «Рособоронэкспорт» — государственное внешнеэкономическое предприятие, на долю которого приходится основная часть российского экспорта военно-технической продукции (полем приложения его усилий стали оборонная промышленность и машиностроение);
- большинство состоявшихся поглощений можно отнести к процессам горизонтальной интеграции и конгломеративным сделкам, что препятствует созданию или поддержанию конкуренции, вступая в объективное противоречие с теми целями и задачами развития отраслей, которые изначально ставились государством перед такими компаниями;

- резкий рост корпоративной задолженности (особенно внешней) государственных компаний позволяет говорить о преимущественно долговом способе финансирования осуществленных поглощений с помощью привлеченных средств (в основном банковских кредитов)<sup>1</sup>;
- довольно сложно классифицировать указанные сделки по критерию характера отношений между компанией-покупателем и компанией-целью (дружественные или враждебные), поскольку, с одной стороны, присутствие государства в капитале компаний-покупателей должно было ставить их в заведомо выигрышное положение (особенно после «дела ЮКОСа») по отношению к компаниям-целям, а с другой — акционеры и менеджмент последних также могли лоббировать свои интересы в органах власти, поэтому, вероятно, на практике имело место достижение компромиссов самого широкого спектра (от оплаты акций по ценам, близким к реальным котировкам на фондовом рынке или даже в отдельных случаях превышающим их, до «предложений, от которых трудно отказаться»)<sup>2</sup>;
- отсутствие должной прозрачности не дает возможности охарактеризовать техническую сторону совершенных сделок, можно лишь с большой долей вероятности предположить, что они совершились с привлечением специализированных компаний и в денежной форме<sup>3</sup>.

Не располагая информацией о финансовой стороне по многим приобретениям, указанным в табл. 9.16, тем не менее можно указать на то, что крупнейшая среди них сделка по приобретению в октябре 2005 г. «Газпромом» (через одну из своих дочерних компаний) 72,66% акций «Сибнефти»<sup>4</sup> по стоимости (13,091 млрд долл.) превышает практически все аналогичные сделки, совершенные с российскими активами, включая ВР-ТНК 2003 г. (7,7 млрд долл.)<sup>5</sup>. К этому остается добавить, что сделка между «Газпромом» и «Сибнефтью», которую можно рассматривать как след-

<sup>1</sup> Имели место отдельные случаи мобилизации финансовых ресурсов с помощью IPO (например, «Роснефть»), но они не меняли общей картины.

<sup>2</sup> Наблюдавшаяся видимость уплаты справедливой рыночной цены со стороны государственных компаний дает некоторые основания говорить об «условно дружественном» характере поглощений, поскольку, как правило, все-таки не игнорировался менеджмент компаний-целей и не осуществлялась явная скупка акций на вторичном рынке вопреки его воле, чем обычно характеризуются враждебные поглощения. Однако, как представляется, это являлось скорее следствием широкого распространения с конца 1990-х годов в корпоративном секторе совмещения ролей менеджера и основного акционера, а также высокой концентрации акционерного капитала, когда доля акций, находящихся в свободном обороте на вторичном рынке (так называемого free-float), обычно невелика.

<sup>3</sup> Примеры обмена акциями как способа финансирования слияний и поглощений в России относительно немногочисленны. Одной из первых таких сделок стало поглощение ОАО «Московский междугородний и международный телефон» («ММТ») компанией «Ростелеком» в 2000 г. (38% ее капитала, но более чем половиной голосующих акций располагал государственный телекоммуникационный холдинг «Связьинвест»). Сделка по обмену акций «Роснефти» на акции «Газпрома» в целях установления полноценного мажоритарного контроля со стороны государства в 2004 г. не состоялась.

<sup>4</sup> Указанная в табл. 9.16 величина 69,66% не включает приобретенные ранее у Газпромбанка 3,016% акций компании.

<sup>5</sup> Аналогом для сделки «Газпром»—«Сибнефть» по стоимости может служить приобретение американской нефтяной компанией «Шеврон» другой нефтяной компании — «Галф Ойл» в 1984 г. (13,2 млрд долл.) (крупнейшее поглощение в экономике США в целом за период 1981—1986 гг.), хотя приобретение «Сибнефти» выглядит гораздо скромнее по сравнению с многими более поздними сделками наступившей эпохи мегаслияний как в топливно-энергетическом комплексе (например, ВР—Амосо (48 млрд долл.) и Exxon—Mobil (76 млрд долл.) в 1998 г.), так и в других отраслях.

ствие несостоявшегося слияния «Газпрома» и «Роснефти», наряду с завершением перехода под контроль последней «Юганскнефтегаза» де-факто существенным образом изменила соотношение сил в российской нефтяной отрасли<sup>1</sup>.

Помимо сделок, информация о которых содержится в табл. 9.16, необходимо упомянуть о деятельности объединенной промышленной корпорации «Оборонпром», учрежденной еще в 2002 г. «Рособоронэкспортом» и Государственной инвестиционной корпорацией («Госинкор»)<sup>2</sup>. Она может служить хорошей иллюстрацией комбинированного применения административных и рыночных методов установления корпоративного контроля, когда поглощения используются в целях проведения слияний.

Во исполнение Указа Президента РФ от 29 ноября 2004 г. № 1481 и постановления Правительства от 6 мая 2005 г. № 290 «Оборонпром» вел активную работу по созданию вертолетостроительного холдинга. В соответствии с этими документами в уставный капитал «Оборонпрома» передавались государственные пакеты акций нескольких профильных предприятий, что затем было дополнено покупкой пакетов у других акционеров в целях доведения своей доли в капитале указанных предприятий до контрольной величины и получением акций в обмен на собственные, выпущенные в ходе дополнительной эмиссии. В тени сделок 2006 г., когда в активности крупных госкомпаний на рынке слияний и поглощений наметился явный спад по сравнению с предыдущим годом, осталось приобретение «Оборонпромом» контроля над электромашиностроительным заводом «ЛЕПСЕ» (г. Киров) — одним из крупнейших российских предприятий по производству электрооборудования для оборонной и автомобильной промышленности.

Основные тенденции последних лет с точки зрения места и роли компаний с участием государства на рынке корпоративного контроля получили дальнейшее развитие и продолжение и в 2007 г.

«Роснефть» стала основным покупателем многочисленных активов «ЮКОСа», которые распродавались в ходе конкурсного производства. Активность «Газпрома» на этом поприще была заметно меньше, но газовая монополия приобрела у компании ТНК—ВР 62,8% акций компании «РУСИА Петролеум», которая является держателем лицензии на перспективное Ковыктинское газовое месторождение, участвовала в выкупе дополнительных эмиссий акций (например, «Мосэнерго») и приобретении пакетов акций энергетических компаний в ходе реформы электроэнергетики, а также обозначила намерения инвестировать в угольную отрасль (при реализации проектов совместно с Сибирской угольной энергетической компанией (СУЭК))<sup>3</sup>. Продолжением обозначившейся в предыдущие два года тенденции активной имущественной экспансии естественных монополий стал анонсированный в начале 2007 г. интерес «РЖД» к получению блокирующих пакетов

<sup>1</sup> Помимо поглощений, указанных в табл. 9.16, в числе приобретений «Газпрома» в 2004 г. оказались «Пургазодобыча» и ЗАО «Стимул», а в 2006 г. — 50% плюс 1 акция компании *Sakhalin Energy*, являющейся оператором СРП проекта «Сахалин-2» за 7,45 млрд долл.

<sup>2</sup> После ликвидации «Госинкора» в 2003 г. его доля перешла к Росимуществу, которое в равных долях с «Рособоронэкспортом» делило капитал «Оборонпрома».

<sup>3</sup> Избранный формат взаимодействия между «Газпромом» и СУЭКом, который предполагал со стороны последней дополнительную эмиссию акций, оплачиваемую электроэнергетическими активами «Газпрома», приходящимися на его долю в РАО «ЕЭС России» в ходе реорганизации энергомонополии, встретил противодействие Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России, расценившей ее как попытку монополизировать энергетику. В связи с этим данная сделка, как и сделка по «РУСИА Петролеум», пока не завершена.

акций в целом ряде российских портов (Усть-Луга, Новороссийск, Владивосток и Находка)<sup>1</sup> и крупнейшей в стране компании железнодорожного машиностроения «Трансмашхолдинг» (ТМХ).

Такое направление, как *увеличение доли государства до величины, позволяющей осуществлять корпоративный контроль*, не получило особого развития, реализуясь в виде штучных проектов применительно к отдельным особо значимым компаниям.

В этом отношении стоит отметить масштабный проект по слиянию НК «Роснефть» и ОАО «Газпром», которое изначально виделось руководству последнего как поглощение государственной нефтяной компании. Планы государства по либерализации рынка акций «Газпрома» требовали консолидации контрольного пакета газового холдинга в своей собственности в целях сохранения мажоритарного контроля над компанией, для чего оно собиралось обменять «Роснефть» на 10,74% акций ОАО «Газпром», находившихся в собственности его дочерних компаний<sup>2</sup>.

В этих целях по Указу Президента РФ от 7 декабря 2004 г. № 1502 ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» была исключена из списка стратегических АО в связи с принятием предложения Правительства РФ о внесении находящихся в федеральной собственности 100% акций этого акционерного общества в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал открытого акционерного общества «Роснефтегаз», которое пополнило перечень стратегических ОАО. «Роснефтегаз» же предполагалось создать в качестве временного хозяйственного субъекта, в рамках которого можно было провести обмен активами.

Однако в 2005 г. сделка приобрела иной формат. После длительного противостояния между руководством двух госкомпаний, каждое из которых опиралось на представителей государства, являвшихся высокопоставленными сотрудниками Администрации Президента РФ, было определено, что источником оплаты 10,74% акций «Газпрома», которые летом были перерегистрированы на «Роснефтегаз», должны стать не активы «Роснефти», а средства кредита, который «Роснефтегаз» должен был получить у консорциума западных банков под залог неконтрольного пакета «Роснефти». Источником же оплаты этого кредита потенциально могли стать средства, вырученные от продажи другого неконтрольного пакета акций «Роснефти», но на практике компания вынуждена была встать на путь перекредитования и осуществления новых финансовых заимствований, дополненного проведением в 2006 г. IPO (initial public offering — первичное публичное размещение акций на рынке) своих акций.

Реализация такой схемы позволила государству приблизиться к установлению мажоритарного контроля над «Газпромом» при сохранении самостоятельности «Роснефти» (с вошедшим в ее состав «Юганскнефтегазом») и контроля над ней. Вопреки неоднократно появлявшимся в 2006—2007 гг. предположениям о том, что ОАО «Роснефтегаз» может быть ликвидировано или реорганизовано после окончания указанной сделки, компания не просто продолжает существовать как самостоятельное юридическое лицо, но и готовится к дополнительной эмиссии, по итогам которой ее уставный капитал должны пополнить 90,6% акций «Камчатгазпрома» и пакеты акций различной величины 78 АО газового хозяйства (включая 74,55% в ОАО «Росгазификация», владеющем 0,87% акций «Газпрома»).

<sup>1</sup> См.: Дагаева А. РЖД скупает порты // Ведомости. 2007. 18 апр.

<sup>2</sup> Речь идет о дочерних компаниях «Газпрома»: «Газпроминвестхолдинге», «Газпромбанке», «Газфонде», «Газпромфинансе» и *Gazprom Finance BV*.

Другим примером активизации усилий государства по доведению своей доли в компаниях со смешанным капиталом до контрольной величины может служить российская алмазная монополия ЗАО АК «АЛРОСА», где в 2002 г. в федеральную собственность были возвращены 5% акций, ранее находившихся в пользовании фонда «Гарантia»<sup>1</sup>. В 2006 г. после длительных обсуждений с властями Саха (Якутия) и обращения Росимущества с иском в Высший арбитражный суд РФ была достигнута договоренность о переходе в федеральную собственность имущественного комплекса ПНО «Якутальмаз»<sup>2</sup> с его использованием в ходе дополнительной эмиссии акций «АЛРОСы» для увеличения размеров федерального пакета акций с 37 до 51%, что было реализовано летом 2008 г. Резервным механизмом для получения федеральным центром корпоративного контроля над компанией на случай недостижения договоренности с республиканскими властями стало аккумулирование Внешторгбанком в 2006 г. пакета акций «АЛРОСА» (10,6%) в результате скупки акций у миноритарных акционеров.

Переход к *масштабному созданию государственных корпораций* (ГК) явился еще одним направлением новой имущественной политики государства. В числе 6 ГК, появление которых в 2007 г. было оформлено специальными федеральными законами, явно выделяются «Росатом» и «Ростехнологии», претендующие на то, чтобы стать крупными структурами, осуществляющими управление государственным имуществом, по меньшей мере в среднесрочной перспективе<sup>3</sup>. Но если «Росатом» позиционирован в рамках одной отрасли, то логическим следствием создания ГК «Ростехнологии» стало формирование вокруг него крупного холдинга ярко выраженного конгломеративного типа.

Первоначально по Указу Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577 данной госкорпорации передавались 100% акций преобразованного в акционерную компанию «Рособоронэкспорта» (РОЭ), а структура РОЭ включает массу предприятий, относящихся к самым разным отраслям (вертолетостроительный холдинг, «АвтоВАЗ», «ВСМПО-Ависма», «Мотовилихинские заводы» и т. д.). В стадии создания находится холдинг по производству сталей специальных марок «Русспецсталь», контролируемый «Рособоронэкспортом». В его состав вошли металлургический завод «Красный Октябрь» (Волгоград), Ступинская металлургическая ком-

<sup>1</sup> См.: Тихонов А.В. Департамент топливно-энергетического комплекса (по материалам отчета на заседании коллегии Минимущества России 21 мая 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 37.

<sup>2</sup> Республика в этом случае теряла право собирать с «АЛРОСы» арендные платежи, составлявшие значительную долю поступлений в ее бюджет, что компенсировалось правом на получение в полном объеме налога на добычу природных алмазов (ранее 40% поступлений подлежали перечислению в федеральный бюджет) и перспективами увеличения поступлений по налогам на прибыль, имущество, а также дивидендов по республиканскому пакету акций.

<sup>3</sup> Прочие государственные корпорации довольно разнообразны по характеру будущей деятельности. «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» нацелены на реализацию конкретных проектов, имеющих заявленный временной горизонт. «Роснанотех» должен занять место в инструментарии стимулирования инновационной деятельности, а Внешэкономбанк — стимулирования экспорта продукции обрабатывающей промышленности и запуска капиталоемких инфраструктурных проектов. Разумеется, нельзя исключать того, что в будущем каким-то из них могут быть переданы весомые государственные активы, как это допускается законодательством.

Особенности организационно-правовой формы госкорпорации подробно анализируются в главе 11. См. также ежегодный обзор ИЭПП «Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы». Вып. 29.

пания (Московская область). На очереди приобретение контрольного пакета акций предприятия «Русполимет» (Нижегородская область), появлялась информация о планах приобретения долей как в металлургических заводах, специализирующихся на выпуске специальных марок сталей для оборонной промышленности (столичный «Серп и молот» и подмосковная «Электросталь»), так и в таких гигантах черной металлургии, как Магнитогорский металлургический комбинат и «Мечел». Другими новыми проектами «Рособоронэкспорта», находящимися в начальной стадии реализации, являются двигателестроительный холдинг и холдинг по производству взрывчатых веществ.

Помимо «Рособоронэкспорта» ГК «Ростехнологии» с начала 2008 г. стала активно инициировать передачу ей в качестве имущественного взноса государства многочисленных активов в других отраслях.

Согласно окончательному варианту, оформленному Указом Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052, «Ростехнологии» получит 183 ФГУПа, которые должны быть акционированы с последующей передачей всех акций, а также 246 долей в различных хозяйственных обществах (изначально планировалось получить более 480 предприятий), включая долю государства в «Объединенной промышленной корпорации «Оборонпром»» после того, как ее уставный капитал будет увеличен с оплатой дополнительно размещаемых акций со стороны государства пакетами акций 12 компаний и «Научно-производственное предприятие «Мотор»» (Уфа), преобразуемого из ФГУПа в ОАО. При этом предусмотрено учреждение «Оборонпромом» дочернего ОАО «Управляющая компания «Объединенная двигателестроительная корпорация»» с оплатой его уставного капитала вносимыми государствами акций с перспективой увеличения доли в указанных компаниях до размеров контрольного пакета.

Несмотря на преобладание среди активов, получаемых ГК «Ростехнологии», предприятий оборонной промышленности, необходимо отметить, что часть из них относится к гражданским отраслям, включая несколько авиакомпаний («Россия», «Кавминводыавиа», «Оренбургские авиалинии», «Саратовские авиалинии»), внешнеэкономических объединений, а также доли РФ, находящиеся за рубежом (в российско-монгольских компаниях с ограниченной ответственностью «Эрдэнэт» и «Монголросцветмет» (по 49%) и вьетнамо-российском предприятии «Висорутекс» (32%)).

Несколько ранее «Ростехнологиям» были переданы федеральные пакеты акций авиакомпаний «Домодедовские авиалинии», «Красноярские авиалинии», «Самара», которые годом ранее были определены для внесения в уставный капитал нового холдинга ОАО «ЭйрЮнион». Следствием предполагавшегося в 2007 г. объединения государственных и частных активов 5 авиакомпаний, входивших в альянс *Air Union*, должно было стать появление третьего по размерам в стране авиаперевозчика — ОАО «ЭйрЮнион». Примечательно, что в отличие от подавляющего большинства создаваемых в последние годы холдингов допускалась возможность получения государством в капитале новообразуемой структуры пакета акций размером менее контрольного (45%). Такая структура капитала несла повышенный риск конфликтов между государством и прочими акционерами, что проявилось уже в начале 2008 г., когда из-за различий в оценке вносимых активов сорвалось учредительное собрание акционеров.

Промежуточным финалом стал внезапно вышедший на поверхность в конце августа — начале сентября 2008 г. тяжелый кризис авиакомпаний, входивших в альянс *Air Union* (обнаружившаяся задолженность контрагентам в особо крупных

размерах, судебные иски и угроза банкротства, задержки и отмены рейсов, прекращение продажи билетов и т. п.). В этих условиях было объявлено о создании ГК «Ростехнологии» вместе с правительствами Москвы<sup>1</sup> и Красноярского края новой авиакомпании, структура которой окончательно пока не определена.

При всем очевидном усилении позиций государства в экономике в последние годы необходимо подчеркнуть, что практическое воплощение получили далеко не все имевшиеся намерения, если судить по информации, появлявшейся в СМИ в последние несколько лет.

Так, не были реализованы рассматривавшиеся планы создания крупных компаний, претендующие на охват отдельных сегментов машиностроения по образу и подобию ОАК и ОСК на основе интеграции государственных и частных активов (национальные автомобилестроительная и энергомашиностроительная компании). То же относится к возникшей вследствие кризиса на алкогольном рынке 2006 г. идеи учреждения государственной алкогольной компании (ГАК), которая, занимаясь реализацией спирта и т. п., могла стать претендентом на управление государственными активами в этой отрасли.

Пока не сбылись и многие прогнозы в отношении поглощения ряда частных компаний. Так, в конце 2005 г. в качестве потенциальных объектов национализации или поглощения со стороны государственных компаний в течение последующих двух лет назывались «Норильский никель» (51% акций, 8 млрд долл.), Промстройбанк (1,5 млрд долл.), Уральская горно-металлургическая компания (УГМК) (5 млрд долл.), «Сургутнефтегаз» (62% акций, 20 млрд долл.), «Востсибнефтегаз» (130 млн долл.), «Томскнефть», «Самаранефтегаз», Ачинский НПЗ, Ангарская нефтехимическая компания (совокупно 8,5 млрд долл.), Сызранский НПЗ, Куйбышевский НПЗ, Новокуйбышевский НПЗ (0,5 млрд долл.), ТНК—ВР (50% акций в собственности российских акционеров — 9—10 млрд долл.), «Силовые машины» (450 млн долл.), «Уралкалий» (2 млрд долл.), «Сильвинит» (1 млрд долл.)<sup>2</sup>.

Фактически же данный прогноз на 2006—2007 гг. сбылся менее чем наполовину, затронув в основном указанные добывающие и перерабатывающие активы «ЮКОСа», остававшиеся после продажи «Юганскнефтегаза» в конце 2004 г. Ожидавшегося распространения косвенной национализации на крупные компании в нефтегазовом секторе не произошло. Не затронуло поглощение частных активов также горнодобывающую отрасль, металлургию и химическую промышленность. В то же самое время обозначился лежащий несколько в стороне от сферы непосредственного производства вектор интереса государственных компаний, действующих на транспорте, к профильным активам (порты, укрупнение хозяйствующих субъектов на морском и трубопроводном транспорте, расширение «РЖД»), что является жизненно важным для контроля за экспортно-импортными операциями.

Логическим следствием возросшей активности компаний с долей государства в капитале на рынке корпоративного контроля должно было выступать заметное увеличение государственного сектора экономики в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности.

Однако их мониторинг, проводимый Росстатом, не подтверждает этого (табл. 9.17).

<sup>1</sup> Городу принадлежат контрольные пакеты акций авиакомпании «Атлант-Союз», принявшей на себя операционную деятельность *Air Union*, и аэропорта «Внуково», где она базируется.

<sup>2</sup> См.: Слияния и поглощения. 2005. № 12 (34). С. 13—15.

Таблица 9.17

Доля государственного сектора по отдельным показателям  
в 2000, 2004, 2005 и 2007 гг., %

Показатель	2000	2004	2005	2007
Объем произведенной промышленной продукции (работ, услуг)	10,1	7,8	...	...
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами				
— добыча полезных ископаемых	...	...	5,5	12,8
— добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	...	...	2,9	11,8
— обрабатывающие производства	...	...	8,9	8,4
— производство и распределение электроэнергии, газа и воды	...	...	13,7	11,4
Выпуск продукции сельскохозяйственными предприятиями в фактических ценах (без НДС и акциза) по основной деятельности <sup>а</sup>	13,6	10,4	...	...
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	10,6	5,4	5,5	4,0
Пассажирооборот организаций транспорта <sup>б</sup>	...	73,6	68,7	65,9
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	...	73,2	44,9	72,9
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	...	93,0	41,8	94,6
Доходы от услуг связи (без НДС и налога с продаж) <sup>в</sup>	14,9	9,4	9,3	9,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	68,2	67,7	69,3	72,4
Объем платных услуг, оказанных населению	16,0	17,4	18,5	16,4
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования <sup>г</sup>	20,5/ 18,0	17,8/ 14,4	19,1/ 14,9	19,5/ 15,0
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	...	11,7	11,2	10,2
Среднесписочная численность работников <sup>д</sup>	22,6	25,6	25,6	24,9

<sup>а</sup> — к общему объему производства сельскохозяйственных организаций;<sup>б</sup> — для 2004 г. — без организаций автомобильного транспорта, для 2005 и 2007 гг. — без организаций городского электрического пассажирского транспорта;<sup>в</sup> — для 2005 и 2007 гг. — выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей);<sup>г</sup> — в числителе без учета субъектов малого предпринимательства;<sup>д</sup> — для 2000 и 2004 гг. — без внешних совместителей.

**Источники:** О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2000 году. М.: Росстат, 2001. С. 10, 18, 23, 31, 34, 35, 39, 52, 73; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2004 году. М.: Росстат, 2005. С. 11, 77, 120, 122, 137, 149, 150, 160, 174, 198, 220; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2005 году. М.: Росстат, 2006. С. 8, 85, 92, 93, 94, 103, 137, 139, 146, 147, 167; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 году. М.: Росстат, 2008. С. 9, 42, 90—92, 103, 134, 136, 143, 144, 164.

Как следует из табл. 9.17, по большинству показателей доля государственного сектора на протяжении 2000-х годов была незначительной, не превышала 10—15%. Чуть более весомой она была по инвестициям (15—20%) и занятости (около

25%), но по-настоящему значимыми исключениями являлись только транспортные перевозки (70–90%) и внутренние затраты на исследования и разработки (около 70%). При всем этом официальная статистика отметила существенное повышение удельного веса государственного сектора в 2007 г. по сравнению с 2004–2005 гг. в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических), грузоперевозках, некоторый рост наблюдался по услугам связи, внутренним затратам на исследования и разработки и инвестициям.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2007 г. всего по некоторым видам деятельности позиции госсектора являются монопольными (выработка электроэнергии на АЭС, лесовосстановление, грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге) или преобладающими (кальцинированная сода). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли, производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи, некоторых видов продукции машиностроения (грузовые вагоны, металлорежущие станки, стиральные машины, тракторные сеялки), всех видов платных услуг, из которых наиболее высока доля госсектора в образовании (чуть менее половины).

При всем этом с большой долей уверенности можно утверждать, что данные Росстата далеко не полностью отражают реальный удельный вес государственно-го сектора в российской экономике.

Напомним, что на основании постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 в его состав включаются хозяйствующие субъекты трех основных типов на федеральном и региональном уровне:

- государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные);
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности.

В обновленной редакции указанного документа, принятой постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939, к государственному сектору экономики были отнесены и хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

Указанное определение государственного сектора имеет целый ряд недостатков, в числе которых можно назвать следующие:

- вне его рамок остались коммерческие и некоммерческие организации с участием федеральных и региональных унитарных предприятий, по крайней мере те из них, где доля унитарных предприятий превышает 50%;
- как показывает практика, для осуществления контроля над хозяйственным обществом необязательно иметь более 50% акций (долей). Корректнее говорить о более чем половине голосующих акций<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Достаточно указать на предприятия, в ходе массовой приватизации которых в 1992–1994 гг. четвертая часть капитала бесплатно передавалась коллективу в качестве привилегированных акций (как и по I варианту льгот при акционировании), но ограничения на приватизацию, вызванные отраслевой спецификой (например, оборонная промышленность), требовали сохранения в государственной собственности контрольного пакета акций. В итоге размер закрепляемого за государством пакета составлял 38% уставного капитала, но более половины голосующих акций.

- вне государственного сектора остались хозяйствственные общества, где совокупная доля казны и хозяйственных обществ, в которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, превышает половину всего капитала, хотя взятые в отдельности доли казны и хозяйственных обществ с преобладанием государственного капитала составляют меньше 50%;
- то же самое относится и к положению хозяйственных обществ, где в совокупности более половины капитала принадлежит казне и хозяйственным обществам, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, т. е. тех, где доля государства в уставном капитале превышала половину, хотя взятые в отдельности их доли составляют меньше половины<sup>1</sup>, а также к ситуациям, когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и контролируемых ими хозяйственных обществ;
- нет прозрачности с дочерними и зависимыми компаниями, входящими в бизнес-группы, сложившиеся вокруг организаций государственного сектора, где контроль осуществляется опосредованно, через несколько уровней («внучки», «правнучки» и т. п.) или участие в капитале, меньшем чем 50%.

Гораздо более важным является то, что используемая Росстатом классификация или иные причины не позволили учесть в составе госсектора объемы производства в таких крупных компаниях с участием государства, как «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Роснефть», «Транснефть», «Транснефтепродукт», что следует из сопоставления объемов фиксируемой доли госсектора с общеизвестными фактами о лидерстве указанных компаний в российской экономике, не говоря уже о присутствии государства в финансовом секторе. Вполне вероятно, что в этих данных лишь частично представлена и оборонная промышленность, преимущественно своим конверсионным сегментом (отдельные виды машин, оборудования, бытовых приборов и гражданской авиатехники).

Достаточно сказать о том, что в 2007 г. доля государственных компаний в добыче нефти повысилась до 31,9% против 7,2% в 2003 г. и 13,8% в 1999 г., для газа аналогичные величины составили 87; 86,1 и 95,4%, соответственно<sup>2</sup>. Тогда как по данным мониторинга, осуществляемого Росстатом, доля госсектора в добыче нефти и газа, выработке электроэнергии на тепловых и гидроэлектростанциях, грузообороте, выполненном организациями магистрального трубопроводного транспорта, в 2007 г. не превышала 1%.

В таких условиях настоятельно необходимо приведение системы статистического наблюдения в соответствие с принадлежностью компании к тому или ино-

<sup>1</sup> С известной натяжкой это относилось к структуре капитала ОАО «Газпром» до начала реализации схемы по доведению государственной доли до контрольной величины, хотя федеральный пакет акций составлял менее 50% (38,37%).

<sup>2</sup> См.: Российская экономика в 1999 г. Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 466–468; Российская экономика в 2003 г. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 174–175; Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 253–254.

К государственным компаниям отнесены: в 1999 г. — «Роснефть», «Славнефть», «ОНАКО» и «Газпром»; в 2003 г. — «Роснефть» и «Газпром»; в 2007 г. — «Роснефть» (включая «Юганскнефтегаз») и «Газпром» (включая «Газпромнефть», консолидировавшую все нефтяные активы «Газпрома»).

му сектору экономики (прежде всего выделение государственного сектора<sup>1</sup>), хотя очевидно, что определение полюсов реального контроля, в отличие от формальных прав собственности на то или иное предприятие, является весьма непростой задачей, что делает особенно актуальными расчеты доли различных бизнес-групп, компаний, включая контролируемые государством, на конкретных рынках товаров и услуг путем специальных прикладных исследований.

К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40—45%. Если в 2004 г. государство контролировало 81 компанию из 400 крупнейших (с совокупной выручкой 145 млрд долл.), то в 2006 г. — уже 103 (с совокупной выручкой 283 млрд долл.)<sup>2</sup>. Если в 2004 г. под контролем государства находилось 34,7% совокупной выручки 400 крупнейших компаний России, то по итогам 2007 г. — около 40%<sup>3</sup>.

За 2,5 года (с середины 2003 до начала 2006 г.) доля принадлежащего государству портфеля акций в сумме капитализации выросла с 20 до 29,6%, а его размер в абсолютном выражении увеличился почти в 4 раза (с 48 млрд до 190 млрд долл.). 2006 год характеризовался продолжением данной тенденции, в результате чего доля государства к началу 2007 г. увеличилась до 35,1%<sup>4</sup>. Можно говорить о том, что наличие госпакета акций в капитале компаний стало рассматриваться инвесторами как дополнительный фактор ее надежности и устойчивости, это нашло отражение и в оценках мировых рейтинговых агентств.

## Основные итоги эволюции отношений собственности в России в 2000-е годы и их возможные перспективы

За истекшие 8 лет динамика отношений собственности в стране являла собой пеструю и весьма неоднозначную картину.

Официальная статистика показывает существенное увеличение масштабов приватизации, которые стали сопоставимы с показателями периода денежной приватизации в середине 1990-х годов. Переход к экономическому росту оживил спрос на некоторую часть государственного имущества, которое не пользовалось спросом в период трансформационного спада. Можно предположить, что этому способствовало вступление в силу нового Закона о приватизации 2001 г., хотя удельный вес активов, сменивших форму собственности при помощи новых способов, узаконенных этим документом, был невелик. В то же время основная масса приватизированных предприятий и объектов относилась к региональному и муниципальному уровням. На федеральном уровне, где государство являлось собственником наиболее весомых и привлекательных активов, наблюдалось явное замедление приватизационного процесса, особенно после 2004 г.

В результате контрольные ориентиры в части завершения приватизации и выработки модели управления остающимся государственным имуществом, намеченные в первой половине 2000-х годов, достигнуты не были, хотя можно говорить

<sup>1</sup> Все вышесказанное относится и к муниципальному уровню, участию в капиталах хозяйственных обществ органов местного самоуправления.

<sup>2</sup> Пакет акций не ниже блокирующего или завершающая фаза установления контроля со стороны государства.

<sup>3</sup> См.: Виньков А. Государство — это ты! // Эксперт. 2008. № 2. С. 28—31.

<sup>4</sup> Данные «Альфа-банка» (см.: Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости. 2007. 13 февр.).

о частичном достижении целей совершенствования управления различными видами государственных активов, заявленными в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г.

Период после ее утверждения ознаменовался серьезными количественными изменениями, касающимися масштабов государственной собственности на федеральном уровне. Они сводятся к следующему:

- сокращение почти на 60% количества ФГУПов к началу 2008 г.;
- увеличение более чем в 1,6 раза количества федеральных госучреждений к осени 2002 г., сменившееся последующим сокращением на 16% к началу 2008 г.;
- субсектор хозяйственных обществ с долей государства (Российской Федерации) в капитале к началу 2008 г. сократился незначительно (примерно на 6%).

Внутри субсектора хозяйственных обществ с участием государства в капитале по сравнению с 1999 г. произошли важные сдвиги:

- уменьшился масштаб текущего применения и охвата корпоративного сектора таким инструментом имущественного контроля, как специальное право «золотая акция», резко сокращено участие государства в хозяйственных обществах иных организационно-правовых форм, нежели ОАО;
- в 2005—2007 гг. наблюдалось заметное увеличение доли хозяйственных обществ, где государству принадлежало более половины капитала, что произошло за счет роста доли компаний, где все 100% акций принадлежат государству, ввиду широкого применения процедур акционирования унитарных предприятий;
- в результате к началу 2008 г. государству стало принадлежать более половины капитала в 61% всех хозяйственных обществ с его участием (включая 54% компаний с полным (100%-м) пакетом) против 25% в 1999 г., что существенно расширяет возможности полноценного мажоритарного контроля;
- при этом в качестве негативного момента можно отметить сохранение большого удельного веса хозяйственных обществ с миноритарным госпакетом, превышающего долю компаний с блокирующим пакетом, что снижает возможности государства — как акционера, так и потенциального продавца — по причине низкой ликвидности миноритарных пакетов.

Существенно обновилась нормативно-правовая база, регулирующая управление основными категориями активов, находящихся в государственной собственности.

Несмотря на создание целого блока нормативно-правовых актов, определивших схему управления унитарными предприятиями, и некоторые позитивные сдвиги, на практике регламентирующими процедурами охвачена лишь их часть. Прежде всего это касается утверждения органами власти программ деятельности унитарных предприятий и реализации права государства на получение части их чистой прибыли, которые в отличие от других регламентирующих процедур можно считать менее формальными показателями управляемости данных хозяйствующих субъектов.

В большой мере можно считать урегулированным и порядок управления акциями акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности. Однако при наличии внешне относительно исправного механизма контроля за деятельностью компаний, в которых государство участвует, и отчетности его представителей явно слабы их мотивация и контроль на персональном уровне. В качестве

основного инструмента управления государственными пакетами акций, долями в компаниях со смешанным капиталом остается представительство государства в их органах управления сотрудниками различных ведомств.

К числу наиболее значимых недостатков в деятельности представителей государства в органах управления хозяйственных обществ можно отнести:

- отсутствие ясной системы принципов их назначения, оценки работы представителей государства делегировавшими их органами власти, учета достигнутых результатов при выдвижении этих лиц на новый срок, анализа направляемой представителями отчетности по результатам финансово-хозяйственной деятельности тех компаний, где они представляют интересы государства;
- отсутствие системы мотивации сотрудников органов власти, являющихся представителями государства в хозяйственных обществах;
- слабую организацию взаимодействия между различными ведомствами в ходе реализации процедур корпоративного управления, имеющую следствием повышение нагрузки на Росимущество и Минэкономразвития;
- затягивание сроков принятия и снижение качества управленческих решений;
- недостаточную осведомленность сотрудников органов власти, являющихся представителями государства, о правовых новациях в области корпоративного управления, следствием чего является их низкая активность в части улучшения практики корпоративного управления в компаниях с долей государства в капитале (включая реализацию (использование) положений Кодекса корпоративного поведения).

Как и можно было предполагать, бюджетная эффективность денежной приватизации тесно связана с макроэкономической ситуацией в стране и конъюнктурой на мировых рынках. Благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители (прежде всего на нефть) способствовала крупным поступлениям в федеральный бюджет при продаже пакетов акций нескольких российских нефтяных компаний. Приватизационные сделки с государственными активами в других отраслях явно уступали им.

Практика 2000—2008 гг. убедительно продемонстрировала значимость доходов от текущего использования государственного имущества, которые постепенно росли и в итоге стали превышать бюджетные доходы от приватизации. Стало очевидно, что имущественные доходы из возобновляемых источников являются солидным резервом для бюджетной системы, который только начал использоваться в последние годы, хотя при наличии политической воли со стороны государства мог быть задействован по меньшей мере с середины 1990-х годов.

В 2000-е годы получила продолжение политика интеграции государственных активов (как унитарных предприятий, так и пакетов акций, долей в хозяйственных обществах) посредством создания холдинговых структур, фокус которой сместился с топливно-энергетического комплекса в 1990-е годы на оборонную промышленность и ряд других отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Заметным событием в экономическом развитии страны стала начавшаяся реструктуризация естественных монополий. В 2004—2007 гг. при сохранении тенденции к созданию интегрированных структур за счет объединения принадлежащих государству активов наблюдается заметная экспансия компаний с государственным участием в ряде отраслей экономики в качестве покупателей активов. Основными игроками в этой роли выступили «Роснефть» и «Газпром», активность кото-

рых дополняли усилия прочих естественных монополий, Внешторгбанка и «Рособоронэкспорта», а объектами поглощений стали преимущественно компании нефтегазовой отрасли и машиностроения.

Новым этапом в развитии интегрированных структур в 2007 г. стало создание 6 государственных корпораций, имеющих правовой статус, отличный от традиционно создаваемых холдингов в форме ОАО, и которые рассматриваются как один из институтов развития наряду с особыми экономическими зонами и Инвестиционным фондом. Часть из них призвана консолидировать принадлежащие государству активы.

Негативной стороной тенденции усиления активности государственных компаний на рынке корпоративного контроля стало серьезное увеличение их кредиторской задолженности, что ярко выяснило проблему альтернативности финансовых инвестиций и инвестиций в основной капитал, источников их финансирования и регулирующей роли государства как ключевого акционера в регулировании этих вопросов.

Участие государственных компаний в слияниях и поглощениях означает увеличение масштабов контролируемого ими бизнеса, что актуализирует вопрос о сущности таких компаний как бизнес-единиц и последствиях их заметной экспансии и увеличения удельного веса во всей российской экономике.

Имеющиеся количественные оценки по итогам прошедших четырех лет наравне с новыми направлениями имущественной активности государства и государственных хозяйственных структур в 2007 г. не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства.

В то же время при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные, качественный порог такой экспансии достаточно очевиден. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х — начала 2000-х годов<sup>1</sup> в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию как сектора в целом, так и организационно-управленческих аспектов функционирования отдельных компаний (групп). Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, тем более при условии наращивания прямого участия государства в экономике, покажет время.

Составной частью такой реструктуризации, как следует из имеющегося опыта, вполне может стать продажа части аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, их превращению из главных покупателей в преимущественно продавцов<sup>2</sup>. При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно — через своих представителей в органах управления таких компаний, санкционируя или блокируя совершение таких сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная политика (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов помимо доходов от текущей деятельности

<sup>1</sup> См., например: Радыгин А. Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 4. С. 35—58.

<sup>2</sup> В связи с этим можно указать на практику реформирования естественных монополий, прежде всего электроэнергетики. Схожих процессов можно ожидать и на железнодорожном транспорте.

сти) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале.

Эти обстоятельства делают вопрос о хронологических рамках современного этапа слияний и поглощений открытым и зависящим от перспектив эволюции имущественных отношений в стране в целом. Известная степень вариативности связана с началом нового политико-делового цикла.

Официально анонсированные планы дальнейшего комплексного расширения сферы государственного предпринимательства в отношении целых отраслей пока отсутствуют. Также можно ожидать продолжения сокращения размеров самого госсектора вследствие продолжения приватизации, хотя включение в соответствующую программу крупных активов, сопоставимых по значению с теми, которые приватизировались до 2004 г. (например, государственного пакета акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», продажа которого в предыдущие годы неоднократно откладывалась), находится под большим вопросом. Разумеется, нельзя полностью исключать и того, что объектами слияний и поглощений со стороны компаний с долей государства в капитале могут стать новые компании самых различных отраслей.

Пока остается не вполне ясным влияние последних событий финансового кризиса осени 2008 г. на российский рынок корпоративного контроля. С одной стороны, подешевевшие активы являются естественным объектом потенциальных слияний и поглощений, в том числе и со стороны государственных компаний. С другой — уже накопленная долговая нагрузка и потеря прежней легкости доступа к заемным средствам должны объективно способствовать продажам части активов или, по крайней мере, служить тормозом для новых приобретений. Многое будет зависеть от масштаба и формата той государственной поддержки, которую должны получить российские банки, выбранные ими приоритеты кредитования реального сектора экономики, а также степень участия самого государства в операциях на фондовом рынке.

Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными, весьма скромными управленческими возможностями государства. Из этого вытекает, что приоритет в его действиях должен отдаваться усилиям по оптимизации структуры имеющихся активов, по повышению эффективности управления уже существующими государственными компаниями путем определения их места в системе государственных приоритетов, по обеспечению прозрачности финансовых потоков, распространению в них лучшей практики и стандартов корпоративного управления.

Применительно к проблематике участия государственных компаний в слияниях и поглощениях первостепенное внимание должно быть уделено ограничению приобретения непрофильных активов, более тщательной селекции решений, требующих согласия государства и как собственника, и как регулятора рынков.

Очевидное замедление приватизационного процесса в последние годы делает весьма вероятной ситуацию, когда государство на длительное время останется собственником большого объема имущества, включая активы, не связанные напрямую с исполнением им своих публичных функций. Поэтому в настоящее время можно говорить о том, что в сфере управления государственной собственностью на ближайшие годы продолжает оставаться приоритетной задача полной реализации того комплекса мер по улучшению управления имуществом, оставшимся в собственности государства, который был намечен Концепцией 1999 г.

## Глава 10

### Государственный капитализм как модель экономического развития для России

#### 10.1. Имущественная экспансия государства 2000-х годов: направления и тенденции

Одной из характерных тенденций 2000-х годов стали попытки укрупнения находящихся под контролем государства хозяйственных структур, консолидации государственных пакетов акций и унитарных предприятий под эгидой холдингов. Эти процессы сопровождались выборочными жесткими акциями государственных органов против ряда крупнейших частных компаний, усилением контроля в компаниях со смешанным капиталом, установлением определенных неформальных правил во взаимоотношениях частного бизнеса и власти. Тенденция к усилению государственного контроля в экономике (корпоративном секторе), отмеченная еще для 2000—2001 гг., к 2007—2008 гг. приобрела более выраженный характер.

В отношении частного сектора более явным стало деление крупнейших компаний (групп) на лояльных (доверенных) и всех прочих, на «государственников» и «космополитов». «Дело ЮКОСа» 2003—2004 гг. со всей очевидностью имело не только конъюнктурное политическое значение, но и целый ряд стратегических эффектов, касающихся перспектив развития мультинациональных компаний, природной ренты, налоговой политики, корпоративного управления, реальных возможностей бизнес-сообщества отстаивать свои интересы.

Политика государственной экспансии нигде и никогда не декларировалась и не могла декларироваться одновременно с заявлениями о дальнейшем продвижении к конкурентной рыночной экономике, дебюрократизации и административной реформе. Тем не менее можно утверждать, что *тенденция к государственному капитализму в его специфическом российском варианте является одной из ключевых в 2000-х годах*.

Специфика деятельности государства на рынке корпоративного контроля обусловлена осуществлением трех ключевых функций: приватизационными продажами, приобретением (административными или рыночными методами) тех или иных активов, регулированием (законодательство, ведомственный контроль, правоприменение). Если та или иная модель регулирования рынка корпоративного контроля (при всех национальных особенностях) является непременным атрибутом любой относительно развитой правовой системы, то реализация первых двух функций (не в качестве разовых актов, а как компонент экономической политики)

может быть связана только с относительно коротким историческим периодом. Как правило, их реализация возможна лишь на альтернативной основе (в силу, например, идеологических предпочтений правящей партии), а выбор зависит от широкого комплекса экономических, правовых, исторических и этических традиций в конкретном обществе. Особенностью России середины 2000-х годов стало *параллельное развитие обоих процессов* (см. главу 9).

К концу 1990-х — началу 2000-х годов государственное присутствие в корпоративном секторе, будучи весьма обширным исходя из формальных количественных характеристик, было сильно распылено в виде многих тысяч разрозненных, плохо или вообще неуправляемых унитарных предприятий и пакетов акций недавно созданных акционерных обществ практически во всех отраслях хозяйства. Интегрированные структуры, созданные по инициативе государства и с его участием на начальном этапе приватизации, действовали в основном в топливно-энергетическом комплексе, представляя также естественно-монопольные виды деятельности.

Период 2000—2004 гг. характеризовался определенными усилиями по повышению эффективности управления распыленными активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, воздушный и морской транспорт, почтовая связь. Увеличение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением и носило штучный характер. Параллельно с этим начался (с различной степенью интенсивности) процесс реструктуризации естественных монополий.

Тенденция к укрупнению находящихся под контролем государства структур и консолидации государственных пакетов акций под эгидой холдингов проявилась уже в 2000 г.: начались процессы консолидации дочерних компаний «Роснефти», концернов «Антей» и «Алмаз» в сфере ВПК, спиртового холдинга «Росспирт-пром» (89 предприятий), объединение в одну корпорацию всех структур по производству и торговле ядерным топливом, объединение всех АЭС в одну энергогенерирующую компанию на базе «Росэнергоатома» и др. Собрания акционеров 2000 г. в РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Аэрофлот» и ряде других крупных компаний также продемонстрировали стремление федеральной власти ужесточить контроль через корпоративные процедуры (советы директоров).

Очевидно, что усиление государственного контроля посредством формирования крупных холдингов и расширения представительства государства в существующих компаниях связано с целым рядом объективных факторов: потребностями технологической интеграции, созданием более крупных структур с точки зрения международной конкурентоспособности, усилением давления на предприятия с точки зрения бюджетных платежей. Можно предположить тем не менее, что стратегической задачей, неявно сформулированной еще в 2000 г., *стало сохранение (формирование) в важнейших отраслях не менее одного государственного «центра силы*, сконструированного из остающихся в государственной собственности фрагментов (ГУП и пакеты акций).

В то же время такая политика сталкивается с целым рядом объективных ограничений:

- 1) эффективность действующей системы управления государственным имуществом, включая проблемы коррупции и чиновничьей «ренты»;
- 2) ограниченное количество государственных активов, дающих возможность выстраивания реально контролируемых холдингов;

3) необходимость в ряде случаев принимать решения, относимые инвесторами к сфере системного риска (например, деприватизация);

4) политические и внешнеполитические факторы.

Тем не менее решения о механическом укрупнении и слиянии государственных активов кажутся наиболее простыми и привлекательными.

Самоутверждение новой власти в начале 2000-х годов сопровождалось жесткими акциями государственных (преимущественно налоговых) органов против НК «ЛУКОЙЛ», ТНК, ОАО «АвтоВАЗ», РАО «Газпром», РАО «Норильский никель» и др. При этом акции государственных органов (ФСНП против НК «ЛУКОЙЛ», Счетная палата РФ против ТНК, Генеральная прокуратура РФ против «Сибнефти» и «Норильского никеля» и др.) с обысками и возбуждением уголовных дел в 2001 г. закончились практически ничем — за «отсутствием состава преступления». Федеральный центр уже в начале 2000-х годов все более активно вмешивается в региональные имущественные коллизии, в том числе через представителей Президента РФ в федеральных округах. Следует отметить и тенденцию к установлению контроля над основными финансовыми потоками и к концентрации финансовых потоков в госбанках. В качестве субститута деприватизации промышленных активов используется огосударствление финансовых потоков. Сбербанк РФ и Внешторгбанк кредитуют крупнейшие российские компании, имея эксклюзивный доступ к самым обширным и дешевым финансовым ресурсам — соответственно сбережениям населения и средствам Банка России<sup>1</sup>. Дискуссия о приватизации Внешторгбанка в 2001—2002 гг. в связи с этим является показательной. Тема централизации и контроля основных финансовых потоков, по всей видимости, получила развитие в 2003 г. в ходе пенсионной реформы, провал первого этапа которой в 2003 г. достаточно очевиден<sup>2</sup>. Непрозрачный «выбор» Внешэкономбанка для управления государственными средствами, так называемый конкурс по отбору 55 частных управляющих компаний, невразумительная информационная кампания для населения позволяют предположить, что под видом пенсионной реформы реализовывалась обратная задача — максимизация средств, остающихся под государственным контролем.

Явная тенденция к ужесточению государственного контроля через укрупнение хозяйственных структур в определенном смысле идеологически *проецируется и на частные компании*. Это связано в том числе и с объективными ограничениями для прямой государственной имущественной экспансии. Создание в 2000 г. крупнейшего алюминиевого холдинга «Российский алюминий» вряд ли было бы возможно без санкции государства на высшем уровне. Последняя же предполагает абсолютную прозрачность *a priori* (не для публики, но для государства), в том числе в отношении реальных владельцев (бенефициарных собственников). После первых шагов по консолидации государственных активов и демонстрации силы в отношении частных компаний применительно к 2001—2002 гг. можно говорить о формировании *альтернативного стратегического подхода*, основанного на использовании отдельных частных компаний (групп) как «доверенных» управляющих федерального центра в конкретном регионе или отрасли. Выгоды частных групп в

<sup>1</sup> См.: Григорьев А. Двенадцать с половиной // Компания. 2002. 14 янв. С. 21. Интересна в связи с этим косвенная аналогия — с обратным знаком и в новых условиях — с активно эксплуатируемой с начала 1990-х годов схемой приватизации финансовых потоков без приватизации самого предприятия.

<sup>2</sup> См., например, материалы Международного пенсионного конгресса // Финанс. 2003. 15—21 дек.

данном случае также очевидны и связаны уже не с безнаказанностью осуществления тривиальных «серых» схем, а с наличием карт-бланша на экспансию при политической поддержке федерального центра.

Кроме того, в 2002–2004 гг. отдельные группы начали осуществлять переход от явной и прямой политики приватизации «административного ресурса» к подчеркнутой лояльности к федеральным властям и демонстрации «социальной ответственности» крупного бизнеса. Одни компании заключили с региональными властями соглашения о социальном партнерстве, другие инициировали увеличение государственной доли или передачу под контроль государства определенных активов. Целый ряд крупных компаний были вынуждены доказывать свою лояльность, будучи вовлечеными в судебные процессы, формально относящиеся к хозяйственным спорам, но имеющие явный политический резонанс и наносящие прямой ущерб репутации компании-истца («Газпром» — «НТВ», «ЛУКОЙЛ» — «ТВ-6» и др.).

Уже в 2002 г. началась апробация метода, получившего название «собственность в обмен на свободу». Пример с арестом руководителей «СИБУРа» зимой 2002 г. подходит в данном случае лишь по форме, ибо в содержательном плане вывод активов в пользу «группы лиц» является достаточно очевидным. Здесь возникает, видимо, иная проблема: противоречие между правовым полем (т. е. по сути легальные возможности вывода активов) и методами возврата (необходимость силового давления с использованием самых различных статей УК РФ в связи с отсутствием судебной перспективы по основному вопросу). Аналогичный метод (возбуждение уголовного дела) оказался необходим и для кадровых перестановок в МПС. К этому добавилась развернутая летом—осенью 2003 г. общая «антиолигархическая кампания» (прежде всего разные опросы «общественного мнения»), которая в значительной мере сфокусирована на истерии по поводу «не-приятия населением итогов приватизации».

«Дело ЮКОСа» с последующим банкротством и перераспределением активов группы (2003–2006) стало апофеозом политики силового перераспределения собственности в пользу прогосударственных хозяйственных структур, причем в наиболее жестком варианте по сравнению с вышенназванными. Нет необходимости рассматривать это дело подробно из-за значительного числа уже имеющихся работ, в том числе ИЭПП, поэтому ограничимся несколькими общими замечаниями. Весьма легко допустить, что руководители и собственники компаний действительно совершали противоправные действия (в сфере налогов, использования бюджетных средств, вывода активов и трансфертных цен в ущерб другим акционерам и т. п.). При любых обстоятельствах «дела ЮКОСа» не стоит забывать о том, кто наравне с другими лидерами, в частности РСПП, — сторонниками «общепризнанных моральных правил и нравственных норм» культивировал «доверительные» отношения с бюрократией на федеральном и региональном уровнях на протяжении всех лет российских реформ — при приватизации на всех ее этапах, эксплуатации пирамиды ГКО в 1993–1998 гг., в ходе «залоговых» аукционов, при распределении бюджетных средств, в кредитно-финансовой сфере и банковском секторе, во внешнеэкономической сфере, выводя активы в ущерб другим акционерам и кредиторам и обосновывая это судебными решениями, развязывая «войны компромата», осуществляя «заносы» в прокуратуру и т. д. В этом случае действия прокуратуры и последующие судебные разбирательства не только законны, но и необходимы. Но все это верно в одном случае — если инфорсмент не носит селективного характера. Если же руководители и собственники одной ком-

пании попадают под правовой прессинг за правонарушения, которые в определенный период совершали все, то тогда инфорсмент превращается в произвол.

Важно указать также поляризацию мнений в отношении «дела «ЮКОСа» со стороны западных официальных и деловых (инвестиционных) кругов и академических кругов и СМИ, представляющих «общественное мнение» в целом. Последние чаще всего интерпретировали «дело ЮКОСа» в глобальном контексте наступления на демократические свободы. Для деловых кругов, связанных с Россией, напротив, были характерны в большей степени если не одобрительные, то, по крайней мере, нейтральные отзывы о действиях российских властей. Это неудивительно с учетом перманентных корпоративных скандалов 2000-х годов в целом ряде развитых стран и соответствующего ужесточения законодательства о компаниях и в сфере ценных бумаг.

Безусловно, логика государственной экспансии и ужесточения контроля в стратегических отраслях в 2003—2008 гг. не ограничивалась «делом ЮКОСа», хотя во многих случаях имели место очевидные пересечения и побочные эффекты.

*Во-первых*, следует отметить совмещение задач реформирования системы ГУП и дальнейшего конструирования государственных (вертикально интегрированных) холдингов (передача в государственные холдинги федеральных государственных унитарных предприятий).

Оценивая в целом процесс создания холдинговых структур, можно согласиться с тем, что принудительная интеграция по указанию государства может считаться оправданной в отношении ТЭК, некоторых других отраслей (атомная энергетика, связь, ВПК), отдельных уникальных производств (например, российская космическая компания «НПО “Энергия” имени академика С.П. Королева», авиационные холдинги вокруг основных конструкторских бюро). Это позволяет сохранить контроль (по крайней мере, формальный) государства над крупнейшими естественными монополиями и некоторыми стратегическими производствами (отраслями), предотвратить распад традиционных хозяйственных связей и полную деградацию уникальных научных разработок, сохранить координацию в рамках изначально единых производственно-технологических комплексов.

В то же время хорошо известны объективные (в том числе на основе мировой практики) недостатки этих структур: дополнительные издержки на процедурные вопросы и ревизии входящих компаний, трудности контроля перераспределения ресурсов (активов) и доходов, тенденция к политизации, бюрократизации и др. Для российской практики 1990-х — 2000-х годов следует указать также две специфические особенности:

- постоянная реорганизация холдинговых структур, что сопровождалось нарушениями прав собственности, борьбой за контроль, передачей пакетов акций и ГУП и др. При этом соображения экономической эффективности и рационального управления отнюдь не всегда были доминирующими. Формально следует различать мотивы реорганизации государственных (политика, лоббизм, уступка собственности разными способами, бюджет, вывод активов, коррупция) и частных (оптимизация управления, поглощения, сброс убыточных компаний, избавление от «чужих» акционеров, экспансия, уход от налогов, вывоз капитала) холдингов, однако часто они пересекаются;
- использование государственных холдинговых компаний для обслуживания узкогрупповых интересов государственных чиновников и частных структур, для вывода финансовых ресурсов (оффшорные холдинги, трансферные цены, центры прибыли вне формальных государственных холдингов, нарушения

прав акционеров холдинга и дочерних компаний и др.), для внеэкономических целей (выборы, финансирование определенных политических элит) и авральных бюджетных решений. Следствием такого подхода в сочетании с высоким уровнем коррупции и распространенностью рентоориентированного поведения является неэффективность государства как собственника и соответственно минимальный доход от имеющихся активов.

С точки зрения корпоративного управления во всех этих ситуациях важно, каким образом представлены интересы государства в органах управления холдингов, насколько эффективно осуществляются контрольные функции. Важно также указать, что формирование новых структур такого типа (по мере приватизации) возможно преимущественно в ущерб существующим корпорациям, сложившимся отношениям собственности, правам акционеров. При переделе структуры собственности в существующих холдингах часто доминируют чисто политические решения. Таким образом, степень значимости этой тенденции будет зависеть исключительно от pragmatизма и здравого смысла исполнительной власти.

С точки зрения эффективности общих моделей управления сложившаяся практика «конструирования» государственных холдингов приводит к противоречию между попытками применения операционной модели (что возможно лишь при монопродуктовой структуре) к управлению достаточно диверсифицированными активами. По некоторым оценкам, крайнюю степень извращенности в этом смысле демонстрирует государство в сфере ВПК/ОПК, сначала стимулируя процессы конверсии и диверсификации государственных предприятий в секторе, а затем проводя жесткую централизацию управления «под разовый экспортный контракт», тем самым уничтожая другие направления вне кооперации по контракту<sup>1</sup>.

Во-вторых, очевидным компонентом процесса восстановления государственных холдингов и контроля в стратегических отраслях становится национализация (деприватизация и т. п.) некоторых значимых активов.

Формально законодательства о национализации в России нет, несмотря на значительное количество законопроектов, вносившихся в Государственную Думу за последние годы. Возможность национализации допускается Конституцией РФ на основе пока не принятого федерального закона и с возмещением собственнику активов их стоимости и других убытков согласно ст. 235 Гражданского кодекса РФ. Тем не менее следует указать, что возможности для национализации заложены в существующей правовой базе:

- выкуп государством собственности у владельца (такая возможность, в частности, учитывается в предложенной Минимущества РФ в 2003 г. *Программе управления федеральным имуществом (активами)* на 3 года, систематизирующей приобретение, выбытие и использование федерального имущества);
- признание незаконности (ничтожности) приватизационной сделки и возврат акций государству, несмотря на снижение срока исковой давности с 10 до 3 лет;
- обвинение и арест физического лица по статьям, предусматривающим конфискацию имущества, с последующим арестом акций и иного имущества;
- обеспечительные аресты активов юридического лица и запрет на распорядительные действия менеджмента компании, в том числе с последующей скупкой акций в случае падения курса;

<sup>1</sup> См.: Ованесов А. Российские холдинги выбирают модели позиционирования // Управление компанией. 2003. № 11. С. 5.

- проверки соблюдения экологических требований и лицензионных соглашений;
- поглощения, осуществляемые «прогосударственной» частной структурой при поддержке государственных органов и судов;
- процессы реструктуризации долгов, консолидация долгов и банкротство (принятый в 2002 г. новый Закон, поставив некоторые барьеры для частных захватов, заметно модифицировал функции государственных органов);
- рост числа унитарных предприятий (после банкротства за долги в бюджет на региональном уровне);
- возврат либо залог пакетов государственным органам, передача пакетов в государственные холдинги и др.

Известно, что за всю историю национализационных программ, осуществлявшихся во многих странах мира во второй половине XX в., сам факт национализации не приводил к судебным разбирательствам из-за признания за государством права на такие действия. Большинство судебных исков со стороны бывших собственников национализированных активов были связаны только с ценой выкупа. В России ситуация несколько иная. Практически все осознают «непрозрачность» приватизационных сделок 1990-х годов (как и многих современных), однако те же залоговые аукционы выдержали уже не одно судебное разбирательство. Общественные (но опять же не правовые) претензии, таким образом, скорее могут быть предъявлены не к прикладным пользователям нормативно-правовой базы залоговых аукционов, а к ее формальным творцам. При этом почти в любой приватизационной сделке можно найти изъяны, что вполне объективно с учетом скорости разработки законодательства и проведения самой приватизационной программы и отнюдь не всегда свидетельствует о наличии криминальной составляющей. Очевидно, что вопрос должен быть закрыт раз и навсегда, за исключением тех сделок, где присутствуют явное нарушение закона должностными лицами (как признак в том числе коррупции) и признаки уголовного преступления. Перечень последних следует предельно четко определить в специальном нормативно-правовом акте. При условии объективности правоприменительной практики такое решение стало бы серьезным ограничением для попыток псевдолегального перераспределения собственности в значительных масштабах.

Очевидно также, что осуществить этот процесс в массовом порядке весьма затруднительно, если исходить из общемировой практики. Двусторонняя реституция предусматривает необходимость компенсации, что предполагает решение целого комплекса проблем: позиция в отношении добросовестного приобретателя (после уже состоявшейся серии перепродаж); изыскание средств на выплату компенсации (что требует специальной строки в бюджете и определения конкретной суммы на соответствующий год); специальная методика оценки акций; специальная методика оценки приватизационных чеков («ваучеров»); специальная методика оценки имущественных комплексов (предприятий).

Существуют и защитные схемы, которые реалистичны тем не менее лишь для крупнейших компаний из-за своей затратности. В качестве примера можно, видимо, рассматривать реструктуризацию РАО «Норильский никель» в начале 2000-х годов после предложения Генеральной прокуратуры РФ вернуть государству «недоплаченные» при приватизации компании деньги.

*В-третьих*, уже в 2003—2004 гг. началось формирование некоего ядра государственной экспансии и контроля, куда входят «Газпром» и «Роснефть» в тандеме с

несколькими лояльными нефтяными компаниями и некоторые структуры ВПК. В связи с этим также становятся понятны практически нулевые перспективы какой-либо серьезной реформы РАО «Газпром». Помимо непосредственной «накачки» узкого круга государственных компаний новыми активами в течение всего периода 2003—2008 гг. важным направлением государственной экспансии (с опорой на государственные и лояльные компании) стали лицензии и аукционы в нефтегазовом секторе (и перераспределение имеющихся, и распределение новых).

Безусловно, было бы некорректно рассматривать многие решения в сфере экономической политики только в таком аспекте. Целый ряд из них можно оценить как однозначно позитивные независимо от того, представляют ли они собой инструмент противоборства, ведомственную дань указаниям свыше или же основываются на здравом смысле инициаторов: попытки радикальной реформы системы ГУП начиная с 2003 г., меры по закрытию внутренних офшоров (после вступления в силу поправок к гл. 25 Налогового кодекса РФ с 1 января 2004 г.), меры по ограничению толлинговых схем и др.

В контексте вышесказанного особо следует выделить проблему прозрачности структуры собственности российских компаний, которая тесно связана с вопросами бенефициарной собственности. Суть проблемы сформулировал, к примеру, французский премьер-министр Лионель Жоспен, выступая 8 февраля 2002 г. в Европарламенте: «Война с отмыванием капитала должна вестись совсем в других масштабах, чем сейчас... Мы по-прежнему видим неизвестно кем созданные фонды, компании, зарегистрированные нерезидентами. И каков бы ни был легальный статус этих фондов и компаний и где бы они ни создавались, всегда цель у них одна — скрыть подлинных владельцев»<sup>1</sup>. Растущее внимание правительств ведущих стран мира и международных организаций к проблеме «бенефициарной собственности» связано в первую очередь с такими мотивами, как отмывание доходов, полученных преступным путем, финансирование терроризма, уклонение от налогообложения, коррупция, укрытие своей собственности от кредиторов, сделки со связанными сторонами, вывод активов, манипулирование рынком, инсайдерские сделки, обход антимонопольных требований, укрытие имущества и доходов государственных служащих, враждебные поглощения и др.<sup>2</sup> Очевидно, что среди мотивов могут быть как легальные (увеличение прибыли за счет легальной «оптимизации» налогов), так и выходящие за рамки права (национального и международного).

В условиях современной России одним из доминирующих мотивов бенефициарного собственника при скрытии информации о реальных собственниках акций той или иной компании является защита активов, приобретенных относительно недавно и отнюдь не всегда на абсолютно легальных основаниях (т. е. защита от судебных, политических, криминальных и других рисков, корпоративного шантажа, угрозы конфискации, признания ничтожности приватизационных сделок и т. п.). Реальный владелец может быть «скрыт» с помощью цепочки офшорных компаний, трастов и фондов, номинальных держателей и доверительных управляющих, контрактных корпоративных групп и соглашений акционеров и т. п. Очевидно, что скрытость реальных владельцев, таким образом, обусловлена объективно, и, как показывает практика, даже самые жесткие законы о раскрытии соответствующей информации не будут выполняться без адекватных встречных предпосылок в самих

<sup>1</sup> Коммерсант Власть. 2002. 19 февр. С. 22.

<sup>2</sup> См., например: Behind the Corporate Veil. Using corporate entities for illicit purposes. Paris: OECD, 2001.

компаниях. Решение возможно только комплексное (помимо созревания объективных экономических предпосылок для раскрытия): адекватные поправки в корпоративное, налоговое, валютное, антимонопольное, банковское законодательство, международное сотрудничество, регулирование офшоров и др.

Еще в 2003—2004 гг. обсуждение проблем имущественной экспансии государства и, более широко, государственного капитализма как факторов, значимых для экономики России, вызывало в ряде случаев весьма резкое отторжение некоторых исследователей, хотя указанные процессы получили первоначальное развитие уже с 2000 г. Более того, и в 2005 г. выходили работы, относящие данные тенденции к категории малозначимых по сравнению с внешнеэкономическими и иными факторами (по крайней мере, в контексте трансформации крупного российского бизнеса 2000-х годов)<sup>1</sup>.

На наш взгляд, 2005 год стал переломным — с этого момента необходимо говорить *не просто о расширении прямого государственного присутствия в экономике, но об устойчивой тенденции к доминированию государства в ряде ведущих отраслей российской экономики*. Среди особенностей **имущественной экспансии 2005—2008 гг.** прежде всего необходимо выделить следующие:

- активизация крупнейших госхолдингов на рынке корпоративного контроля («Газпром», «Роснефть»);
- вовлечение в процессы имущественной экспансии новых игроков (ФГУП «Рособоронэкспорт», РАО «ЕЭС России» (до 1 июля 2008 г.));
- выход энергетических и оборонных госхолдингов за пределы традиционной «специализации»;
- выход экспансии за пределы ТЭК, хотя говорить о формировании многоотраслевых конгломератов пока преждевременно;
- политика интеграции миноритарных активов становится второстепенной;
- более широкая практика таких методов, как доведение размера доли в уставном капитале компаний до мажоритарного контроля;
- смещение интереса от активов «проблемных» или «недобросовестных» с точки зрения госструктур компаний к активам «нейтральных» или «лояльных» собственников;
- активное участие крупнейших госбанков (кредитование, гарантии, прямая скупка акций) в процессах расширения государственных участий в капитале компаний;
- необходимость политического согласования возможных крупных сделок как внутри страны, так и с участием зарубежных компаний;
- формирование в 2007—2008 гг. государственных корпораций на эксклюзивных (с точки зрения общего правового поля) условиях (см. главу 11);
- непрозрачность финансирования большинства крупнейших сделок (в той их части, которая может быть отнесена к рыночным) прежде всего с точки зрения участия государства средствами бюджета или гарантиями по кредитам.

Отдельно необходимо упомянуть селекцию сделок по условиям их оплаты и, что не менее важно, по возможностям вывоза полученного капитала. Здесь действует, по сути, «тройной стандарт», что заведомо исключает рыночный подход к сделкам, и отнюдь не всегда ясны мотивы принятия конкретных решений. Хорошо известны два крайних возможных варианта. Первый — разгром компаний и

<sup>1</sup> См., например: Паппэ Я., Галухина Я. Внешнеэкономические факторы трансформации крупного бизнеса в России // Вопросы экономики. 2005. № 10. С. 72—88.

фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понятным причинам не обсуждался («ЮКОС»). Второй — сделка по приобретению «Газпромом» «Сибнефти», принесшая основному бенефициару компании 13 млрд долл. и возможность легитимно распоряжаться ими в России и за рубежом. На ее фоне все предыдущие продажи Millhouse Capital (алюминий и др.) выглядят мелко. Имея даже скромное представление о порядке ведения дел с государством, можно предположить наличие значительных трансакционных издержек, которые взял на себя бенефициар, но дело даже не в этом.

Два кардинально *противоположных* сценария завершения бизнеса, создававшегося примерно *одинаковыми* (отнюдь не всегда законными) методами в течение примерно равного периода (около 10 лет) и в равной степени благополучного с экономической точки зрения — идеальная иллюстрация того, что представляет собой частная собственность в современной России и насколько значима — в отличие от современного западного мира — ее причастность к верховной политической власти, как, например, в странах Древнего Востока. Между указанными крайними вариантами — широкий спектр возможных компромиссных решений, в русле классической традиции относимых к категории «предложение, от которого невозможно отказаться». Указанные сделки также весьма трудно отнести к рыночным, так как при видимости справедливой рыночной цены в распоряжении государства всегда остаются аргументы из «дела ЮКОСа».

В количественном плане общая динамика государственного сектора российской экономики за 2007—2008 гг. характеризуется теми же основными тенденциями, что и в предшествующие несколько лет: формальное сокращение числа унитарных предприятий, продолжение интеграции принадлежащих государству активов в холдинговые компании, продолжение деятельности уже существующих холдингов с участием государства по расширению масштабов своего бизнеса и его диверсификации путем поглощений и слияний, вертикальной и горизонтальной интеграции и т. д. В 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер может осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контролем или 100%-м пакетом акций, впервые с конца 1990-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

В целом, по имеющимся количественным оценкам, доля акций российских компаний, принадлежащих государству, в 2006 г. составляла 29,6%, в начале 2007 г. — 35,1%<sup>1</sup>. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40—45%. Если в 2004 г. государство контролировало 81 компанию из 400 крупнейших (с совокупной выручкой 145 млрд долл.), то в 2006 г. — уже 103 (с совокупной выручкой 283 млрд долл.)<sup>2</sup>. Если в 2004 г. под контролем государства находилось 34,7% совокупной выручки 400 крупнейших компаний России, то по итогам 2007 г. под контролем государства находилось около 40%<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Данные «Альфа-банка» (см.: Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости. 2007. 13 февр.).

<sup>2</sup> Пакет акций не ниже блокирующего или завершающая фаза установления контроля со стороны государства.

<sup>3</sup> См.: Виньков А. Государство — это ты! // Эксперт. 2008. № 2. С. 28—31. Одновременно можно говорить о повышении уровня монополизации экономики: по данным ФАС и Росстата, в 2003 г. десятую часть ВВП России обеспечивали 52 компании, а в 2006 г. — уже только 11 корпораций.

Принципиально новым моментом стало появление в 2007–2008 гг. сразу нескольких государственных корпораций — «Роснанотех», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Росатом» и др. Очевидно, что эти структуры заметно отличаются по характеру будущей деятельности. «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» нацелены на реализацию конкретных проектов, имеющих заявленный временной горизонт. «Роснанотех» должен занять место в инструментарии стимулирования инновационной деятельности, а «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» — стимулирования экспорта продукции обрабатывающей промышленности и запуска капиталоемких инфраструктурных проектов. «Росатом» является сугубо отраслевой организацией. «Ростехнологии» представляет собой очевидный конгломерат, который должен объединить активы (после акционирования) ФГУП «Рособоронэкспорт» и претендует на *сотни* других объектов<sup>1</sup>.

В последнее время наметился также некоторый сдвиг в исследовательских оценках: от констатации наращивания прямого государственного участия к попыткам осмыслиения количественных пределов экспансии государства. На наш взгляд, приведенные выше (даже весьма условные) количественные оценки 2004–2007 гг. наравне с новыми направлениями имущественной активности государства и государственных хозяйственных структур 2007–2008 гг. не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства. Такая оценка становится тем более очевидной, если принять во внимание меры правительства, принимаемые для стабилизации ситуации в условиях финансового кризиса с осени 2008 г.

## 10.2. Финансовый кризис 2008 г.: новый виток государственной экспансии

Даже на уровне весьма поверхностных умозаключений очевидным является тот факт, что финансовый кризис 2008 г. ведет к заметной интенсификации как минимум двух связанных между собой процессов в сфере имущественных отношений.

Во-первых, новый импульс получает *общий процесс перераспределения собственности* в масштабах российской экономики — как это было и после кризиса 1997–1998 гг. Хотя статистические данные (прежде всего в силу закрытости такого рода информации) отсутствуют, принудительные продажи заложенных под банковское кредитование ценных бумаг (margin calls) многих российских компаний уже стали значимым каналом перераспределения активов (в том числе зарубежных). Очевидно также, что при общем спаде на рынке слияний и поглощений в условиях финансового кризиса этот канал остается «рабочим» в первую очередь для тех хозяйственных субъектов, которые сохранили ликвидность и смогли воспользово-

<sup>1</sup> Активность «Ростехнологий» в этом плане является идеальной характеристикой сращивания власти и бизнеса как одной из черт российской модели государственного капитализма. При определении имущественного взноса РФ в госкорпорацию список вносимых объектов (ГУП и пакетов акций ОАО) возрос от первоначальных 250 до 500–600 весной 2008 г., включая предприятия «гражданских» отраслей, при традиционном отсутствии экономических и управленических обоснований.

ваться этим для приобретения обесценивающихся активов (с мая по октябрь 2008 г. капитализация российского фондового рынка упала на 60%).

Во-вторых, специфической чертой данного кризиса (в отличие от 1997—1998 гг.) является *активное участие государства и контролируемых им хозяйственных субъектов в процессе перераспределения собственности*. Более того, современная ситуация становится фактически зеркальной по отношению к уже ставшему легендарным периоду залоговых аукционов (ноябрь—декабрь 1995 г.), когда правительство, получая частные финансовые средства для пополнения бюджета, для обеспечения исполнения своих обязательств предоставило в залог акции 12 крупных (стратегических) российских предприятий. Среди них были, в частности, пакеты акций таких компаний, как «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Сибнефть», «Норильский никель», «Новолипецкий металлургический комбинат» и др., но ни по одному из них такой псевдокредит так и не был возвращен, что означало *фактическую приватизацию* этих пакетов акций по (согласно подавляющему большинству оценок) многократно заниженным ценам.

Осенью 2008 г. роли поменялись диаметрально: из публично заявленных соображений «экономической безопасности» государство проявило готовность рефинансировать те внешние займы госкомпаний и частного сектора, невыполнение обязательств по которым может повлечь утрату национального контроля (со стороны государства или национального капитала) за стратегическими активами. Это означает, в частности, что объектами потенциальной *фактической национализации* могут стать не только ценные бумаги компаний государственного сектора в строгом смысле слова (с участием государства в капитале более 50%), но и стратегические — при всей неопределенности этого термина в российском правовом поле — компании частного сектора.

Еще в 2006 г. в работах ИЭПП отмечалось<sup>1</sup>, что дальнейшие перспективы в развитии компаний с государственным участием, ставших «ядром» госэкспансии, будут определяться в том числе их *способностью к погашению взятых кредитов* в зависимости от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. Наиболее пессимистичный прогноз базировался на ощутимом падении цен на энергоносители, от которых в значительной степени зависит бизнес крупнейших государственных компаний-заемщиков. Отмечалось, что при падении цен на нефть произойдет сокращение доступа к финансовым ресурсам на внешних рынках для рефинансирования накопленной задолженности, как следствие увеличится цена обслуживания привлеченных кредитов. В этой ситуации прогнозировались отток краткосрочного иностранного капитала, падение фондового рынка и тяжелые проблемы банковской системы, связанные с сокращением ликвидности.

В 2000—2005 гг. внешний долг российских государственных компаний увеличился многократно: 2000 г. — 570 млн долл., 2002 г. — 12 млрд долл., 2005 г. — 28 млрд долл., т. е., по некоторым оценкам, от 30 до 40% общего объема внешнего корпоративного долга России. В частности, в 2005 г. внешние займы Сбербанка, Внешторгбанка, Внешэкономбанка и Россельхозбанка составили порядка 6,45 млрд долл. (около 36% средств, привлеченных российским банковским сектором). Структурный объем займов «Газпрома», «Роснефти», «Совкомфлота», ОАО «РЖД», «Транснефти» и «Алросы» составил 28,2 млрд долл. Для 2006 г. стал характерен новый виток увеличения задолженности: внешняя задолженность нефинансовых

<sup>1</sup> См.: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006, а также: Интервью Е.Т. Гайдара // Эксперт. 2006. № 3. С. 6.

компаний и коммерческих банков составила соответственно 135,4 млрд и 78,5 млрд долл. соответственно (при доле госкомпаний, по некоторым оценкам, свыше 50% внешнего корпоративного долга России).

К 1 июля 2008 г., по данным Банка России, общий внешний долг российских компаний, банков и органов государственного управления достиг 527,1 млрд долл. (увеличение только за II квартал 2008 г. составило почти 50 млрд долл.). При этом внешний долг финансовых организаций составил 191,3 млрд долл. (рост долга за квартал — более 21 млрд долл.). Долг нефинансовых компаний без учета долговых обязательств перед прямыми инвесторами составил 263 млрд долл. (рост долга за квартал — почти 25 млрд долл.). При этом государственный внешний долг России на 1 июля 2008 г. составил около 41 млрд долл. По оценкам, на долги государственных компаний и банков (например, «Газпром» — около 60 млрд, «Роснефть» — около 26 млрд, ВТБ — 11,4 млрд долл. до конца 2009 г.) приходится в настоящее время порядка 50—60% всего внешнего корпоративного долга России<sup>1</sup>.

По общепринятым формальным признакам (соотношение объема долга и текущей прибыли компаний) крупнейшие российские заемщики не достигли критического порога. Тем не менее различные меры регулирования (ограничения) внешней задолженности госкомпаний обсуждались неоднократно начиная с 2005 г. С точки зрения Минфина государство должно нести определенную ответственность за деятельность таких компаний путем выработки единых подходов к внешним и внутренним займам государственных компаний. Внешние займы не должны запрещаться в принципе, однако должны быть ограничены количественно и по возможности заменяться заимствованиями на внутреннем финансовом рынке<sup>2</sup>. Определенные надежды возлагались на представителей государства в советах директоров. Поскольку вопрос о привлечении заемных средств тесно связан с пропорциями распределения чистой прибыли компаний (выплаты дивидендов акционерам, включая государство), готовились документы по созданию единой системы заимствований и единой дивидендной политики. *В целом к середине 2008 г.*

<sup>1</sup> Оценка инвестиционной компании «АТОН»: Внешний долг России прирастает долгами госкомпаний // (www.svobodanews.ru). 2007. 5 окт. Необходимо заметить тем не менее, что при оценке внешнего долга именно государственных компаний существуют определенные трудности, во-первых, в силу элементарного отсутствия (по крайней мере публичных) сводных реестров. Во-вторых, существуют методологические неясности. Соответствующая статистика Центрального банка по внешнему долгу (детализированное аналитическое представление за 2008 г. см. www.cbr.ru/statistics) учитывает внешний долг раздельно по государственному и частному секторам, причем в состав государственного сектора включает только те банки и нефинансовые предприятия, «в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом». Все прочие государственные (смешанные по форме собственности) компании, по всей видимости, относятся к частному сектору. Если допустить, что все основные «должники» с долей участия государства свыше 50% относятся в статистике Центрального банка к государственному сектору, то совокупная цифра внешнего корпоративного долга госкомпаний и банков оказывается заметно меньше общепринятой экспертной (141,9 млрд долл., или 34,7% совокупного внешнего долга банков и компаний государственного и частного секторов на 1 апреля 2008 г.). Заметим, что долг только 2 «нефинансовых предприятий», прямо подпадающих под определение Центрального банка, — «Газпром» и «Роснефть» (в сумме около 86 млрд долл.) — уже заметно превышает общую сумму долга нефинансовых предприятий в рамках «государственного сектора» (74,5 млрд долл.). В-третьих, имеет место по сути «двойной счет», так как, по оценкам, часть средств, учитываемых Центральным банком в качестве внешнего долга, представляет собой внутренние кредиты в рамках групп (холдингов), по своему экономическому содержанию не имеющие отношения к внешнему долгу.

<sup>2</sup> РИА «Новости». 2005. 8 дек.

*какая-либо регламентация и унификация указанных процессов так и не была осуществлена.* Кроме того, административное ограничение доступа госкомпаний к зарубежным источникам долгового финансирования вряд ли можно рассматривать как эффективный антиинфляционный механизм. Проблема внешних заимствований госхолдингов должна решаться в другой плоскости — определение их места в системе государственных приоритетов, прозрачность финансовых потоков, эффективное управление профильными активами.

Как известно, значительная часть задолженности ведущих госкомпаний была связана с операциями на рынке корпоративного контроля в 2005—2007 гг. Иными словами, значительная доля привлеченных средств пошла не на развитие существующего бизнеса, а на новое перераспределение собственности — скупку активов, изменение структуры акционерного капитала и пр. В отличие от силового передела прошлых лет (например, «дело ЮКОСа») новая его фаза, лидерами которой выступают госкомпании и ряд компаний, располагающих политической поддержкой государства, носит рыночно-силовой характер. Активы продаются не совсем добровольно, но по цене, близкой к рыночной (достаточно упомянуть историю приобретения 50%-й доли в проекте «Сахалин-2»). В результате процесс перехода к государственно-капиталистической модели экономики способствует росту рынка и привлечению инвестиций. В условиях высокой ликвидности и благоприятной макроэкономической ситуации госкомпании активно привлекают кредитные ресурсы для покупки новых активов, что ведет к росту их капитализации<sup>1</sup>.

Хотя формально государство не отвечает по долгам компаний смешанного сектора, тем не менее их долги де-факто оцениваются как суверенные. Более того, для инвесторов вложение средств в них становится источником практически гарантированной доходности, поскольку государство демонстрирует решимость оказывать этим компаниям поддержку — как силовую и политическую, так и в сфере государственного регулирования (программа повышения цен на газ для внутренних потребителей). Это и предопределяет чрезвычайную популярность российских акций у офшорных хедж-фондов, для которых *ухудшение институциональной среды (прежде всего политика двойного стандарта) в России оборачивается дополнительными прибылями*. В это же время иностранные банки охотно под низкий процент кредитуют покупку госкомпаниями все новых активов (отметим заметный рост задолженности негосударственных заемщиков во II квартале 2008 г., т. е. уже в условиях мирового финансового кризиса).

Очевидно, что *такая модель роста рынка является во многом спекулятивной, так как не связана с вложением значительного капитала в производство<sup>2</sup> и возможна лишь в условиях притока средств на развивающиеся рынки, а также роста выручки компаний за счет роста цен на их продукцию и перераспределения активов в их пользу.* Кроме того, подобный спекулятивный рост рынка скрывает реальные проблемы и диспропорции экономики, связанные с ухудшением (по мере экспансии

<sup>1</sup> См. также: Абрамов А., Радыгин А., Рогов К. Модель развития: Ловушка госкапитализма // Ведомости. 2007. 9 апр. С. А4.

<sup>2</sup> По оценке А.Е. Абрамова (на основе данных фондовых бирж и Росстата), всего за период с 2005 г. по первое полугодие 2008 г. доля инвестиций от эмиссии корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,4 до 2,2%. Лишь ненамного лучше была ситуация с использованием средств, привлекаемых компаниями и банками в процессе IPO. В наиболее удачном с точки зрения объема IPO 2007 г. из 33 млрд долл., полученных от первичных и вторичных размещений акций, лишь 3,6 млрд долл., или 10,9%, пошли на прирост реального капитала.

государства в хозяйственную сферу) институциональной среды. Напомним, что в середине 2008 г. 10 наиболее капитализированных компаний обеспечивали 66% капитализации рынка, причем 50% капитализации приходилось на сектор добычи и переработки нефти и газа<sup>1</sup>. Огромная часть притока средств оказывается связана с узким сектором компаний-лидеров, получающих политическую поддержку, в то время как перераспределение инвестиций в экономике в целом сдерживается недостатками институциональной среды.

Такая модель со всей очевидностью *проецируется и на ситуацию финансового кризиса 2008 г.*, когда обсуждаются меры экстренной поддержки российских компаний и банков. В общем пакете антикризисных мер, принятых органами государственной власти РФ в сентябре—октябре 2008 г., применительно к проблемам расширения госсектора следует указать как минимум два направления: кредиты государства на обслуживание зарубежных кредитов российских компаний и банков (50 млрд долл. в 2008 г.) и прямая («антикризисная») интервенция государства на фондовом рынке (по 175 млрд руб. в 2008 и 2009 гг.). Кроме того, 450 млрд руб. должны быть выделены из Фонда национального благосостояния для размещения на депозитах во Внешэкономбанке с последующим направлением 225 млрд руб. в банковскую систему на софинансирование увеличения капитала.

По имеющимся данным<sup>2</sup>, в IV квартале 2008 г. сумма платежей российских компаний по внешним долгам оценивается в 47,5 млрд долл., в 2009 г. — 115,7 млрд долл. Размещаемых Центральным банком во Внешэкономбанке депозитов (50 млрд долл.) достаточно для кредитования компаний под выплаты 2008 г. Вместе с тем (что вполне оправданно) условия предоставления кредитов оцениваются как исключительно жесткие (вплоть до таких характеристик, как «временная национализация»): залог экспортной выручки, включение представителей банка в органы управления заемщика, согласование с банком привлечения других займов и сделок по продаже активов свыше 10% стоимости компании, обеспечение, аналогичное обеспечению по зарубежному кредиту, и др. К середине октября 2008 г. поступили заявки на рефинансирование от таких компаний, как «Роснефть», ВТБ, «Газпромнефть», ТНК-ВР, «ЛУКОЙЛ», UC Rusal, АФК «Система». При минимальном установленном размере рефинансирования 100 млн долл. (согласно Меморандуму о финансовой политике банка) речь идет действительно только о крупнейших компаниях и банках. ОАО «Газпром», заявив первоначально об отсутствии проблем с соответствующими платежами, по всей видимости, также должно оказаться среди претендентов на государственные средства, однако — в силу «эксклюзивности» компании с точки зрения российских властей — схема и условия рефинансирования могут отличаться от общепринятых.

В середине октября 2008 г. было также принято решение о выделении средств (Фонд национального благосостояния) на приобретение акций российских компаний (350 млрд руб. на 2008—2009 гг.). В настоящее время не существует никаких официальных данных об уже произведенных интервенциях, размерах вложенных средств и приобретенных пакетах акций, бенефициарах. Как минимум можно задаться вполне прикладными вопросами о целесообразности монополизации прак-

<sup>1</sup> Российский фондовый рынок. Первое полугодие 2008 г. М.: НАУФОР; Московская школа управления «Сколково», 2008.

<sup>2</sup> Для более детальной справочной информации, включая подробные схемы и графики государственных антикризисных «инъекций», достаточно обратиться к официальным интернет-сайтам ведущих информационных агентств и периодических изданий за октябрь 2008 г. (в частности, [www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru), [www.kommersant.ru](http://www.kommersant.ru), [www.expert.ru](http://www.expert.ru) и др.).

*тически всех операций* во Внешэкономбанке, о процедурах выбора операторов (профессиональных посредников) по сделкам, которые осуществлены или будут осуществляться в дальнейшем, в том числе касательно условий комиссии. Однако гораздо более значимым тем не менее является вопрос о *прозрачных критериях целесообразности каждой из таких сделок и их публичном контроле*. Согласно постановлению Правительства РФ от 15 октября 2008 г., до 80% средств Фонда национального благосостояния управляющее им Министерство финансов РФ имеет право направлять в акции и облигации, в том числе до 50%<sup>1</sup> в те акции, которые имеют листинг ММВБ и РТС или включены в индексы MSCI World Index и FTSE All-World Index, и в фонды, которые осуществляют соответствующие инвестиции.

Если судить только по косвенной информации, такие «инъекции» начались лишь 17 октября 2008 г. в отношении акций «Газпрома», «Роснефти» и Сбербанка. Если оставить в стороне общие теоретические соображения о низкой (близкой к 0) эффективности использования бюджетных средств для стабилизации фондового рынка в условиях кризиса<sup>2</sup>, пока что остается только зафиксировать имеющиеся экспертные оценки об отсутствии общей стратегии интервенций, опыта реализации антикризисных мер и разнородности конъюнктурных трендов рынка в отношении даже узкого круга ведущих компаний-эмитентов. Пока что, по всей видимости, речь идет о трех возможных направлениях: выборочное противодействие margin calls, приобретение тех или иных проблемных активов и попытки корректировки рынка по отдельным эмитентам, «интересным» государству. Особенно острой в связи с этим становится проблема инсайдерской торговли и, если смотреть шире, общая политика в отношении любого рода финансовых злоупотреблений (тривиального расхищения средств).

В любом случае пока преждевременно пытаться давать какие-либо более детализированные оценки происходящему хотя бы из-за отсутствия критической массы реально осуществленных сделок и публичной информации как минимум касательно объемов и критериев государственных интервенций<sup>3</sup>. *Наиболее пессимистичные сценарии имеют право на существование хотя бы в силу общих оценок институциональной среды, проблемы функционирования которой, на наш взгляд, стали одним из сугубо «российских» факторов сегодняшнего кризиса финансовой системы России<sup>4</sup>.* Тем не менее вывод о начале нового этапа государственной имущественной экспансии (даже с учетом объективно необходимого антикризисного компонента) является бесспорным.

<sup>1</sup> То есть в пределах 45–50 млрд долл. при размере фонда на середину октября 2008 г.

<sup>2</sup> По оценкам, за неделю 17–24 октября 2008 г. было израсходовано не менее 1 млрд долл., однако падение курсов акций поддерживаемых таким образом эмитентов продолжалось (от 15 до 33%). Как минимум это означает прямые потери государственных средств, хотя в краткосрочном периоде падение курсов было бы более существенным при отсутствии государственных интервенций.

<sup>3</sup> В равной степени закрытыми или, по крайней мере, труднодоступными — несмотря на то, что к концу 2008 г. истек год с момента принятия ключевых решений — являются данные о размещении полученных государственными корпорациями (имеется в виду организационно-правовая форма в строгом значении этого термина) средств бюджета и Стабилизационного фонда. Это тем более актуально (в условиях финансового кризиса 2008 г.), что значимая их часть должна, согласно нормативно-правовым документам о создании госкорпораций, размещаться в ценных бумагах.

<sup>4</sup> См., например: Радыгин А.Д. Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // Экономическая политика. 2007. № 1 (5). С. 23–47.

Как уже отмечалось выше, доля акций российских компаний, принадлежащих государству, в 2006 г. составляла 29,6%, в начале 2007 г. — 35,1%. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства составила порядка 40—45%. Если зафиксировать капитализацию российского рынка по состоянию середины октября 2008 г., то, согласно простейшему расчету, можно прогнозировать увеличение доли государства в 2008—2009 гг. от 3—4% (нижняя граница) до 9—10% (причем без учета возможного перехода акций государству в рамках процедур рефинансирования и деятельности госкорпораций в строгом смысле слова).

Вместе с тем (при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные) качественный порог такой экспансии достаточно очевиден: чем масштабнее государственный сектор, тем более ограниченными являются возможности обеспечения управляемости и эффективного контроля. Об этом свидетельствует, в частности, весь опыт введения (попыток введения) тех или иных новых механизмов управления унитарными предприятиями и АО с долей государства конца 1990-х — 2000-х годов и их контроля. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х — начала 2000-х годов<sup>1</sup> в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию структуры приобретенных активов и организационно-управленческих аспектов функционирования государственных компаний (групп). С учетом финансового кризиса 2008 г. этот процесс может быть ускорен в связи с потребностью компаний (как государственных, так и частных) в привлечении финансовых ресурсов посредством избавления от ряда активов, не связанных напрямую с основной деятельностью.

Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, каковы будут движущие мотивы такой реорганизации, покажет время. Более того, сам по себе количественный рост прямого участия государства в экономике или стабильная значительная доля последнего не являются чем-то экстраординарным для современного мира. Наиболее актуальны вопросы, лежащие в плоскости качественных оценок, прежде всего относительно внятной стратегии, целей (мотивов) и долгосрочных последствий (издержек) данного процесса.

### 10.3. Мотивы экспансии: попытка интерпретации

Хотя процессы расширения прямого участия государства в экономике стали очевидны и так или иначе должны быть мотивированы как компонент общеэкономической стратегии, внятных официальных обоснований на государственном уровне в настоящее время не существует. Попробуем выделить несколько возможных вариантов (гипотез), хорошо понимая, что в реальной жизни все они могут тесно переплеться.

Вариант первый — *управление и эффективность* — в том или ином виде традиционно присутствует во многих левых и центристских программах 1990-х — 2000-х годов. Его разновидностями являются апология преимуществ управления экономикой посредством крупных государственных хозяйственных структур и более общие идеи «государственного капитализма».

<sup>1</sup> См., например: Радыгин А. Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 4. С. 35—58.

Как известно, возможности создания холдинговых компаний с государственным участием в процессе приватизации были жестко ограничены (хотя и с многими «штучными» исключениями) законодательством РФ еще в начале 1990-х годов. В середине 1990-х годов для правительства В.С. Черномырдина был подготовлен проект создания 100 государственных холдингов, ставший своеобразной реакцией на массовую приватизацию 1992–1994 гг. В предвыборной программе Г.А. Зюганова 1996 г. в качестве одной из задач указывается «создание государственных холдингов, осуществляющих управление государственными пакетами акций в соответствии с государственной промышленной политикой»<sup>1</sup>. Коллегия Счетной палаты РФ в постановлении от 1 сентября 2000 г. № 29 (221) ставила вопрос о необходимости юридического обеспечения процедур создания государственных холдингов в базовых отраслях экономики, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности страны (т. е. о принятии Федерального закона «О государственном холдинге»). Наконец, в 2001 г. в Федеральном Собрании рассматривался проект закона «О холдингах», который предусматривал возможность создания государственных холдингов и иных государственных иерархических структур на базе государственных ведомств.

Модель (государственного) холдинга, детальному анализу которой посвящено значительное количество работ, имеет как достоинства (в некоторых отраслях), так и очевидные недостатки. Применительно к целям данного исследования заметим лишь, что кажущаяся простота и упорядоченность *системы* государственных холдингов может быть весьма серьезным стимулом для очередного национального эксперимента. В качестве наглядного примера можно указать на те проблемы, с которыми пришлось столкнуться в 2000-е годы в ходе попыток формирования системы холдингов только в одном секторе — ВПК, где целесообразность таких структур мало ком оспаривается.

Часто ссылаются при этом на государственные холдинги в ряде стран мира (Италия, Норвегия, Мексика, Венесуэла, Китай и др.). Мировой опыт содержит различные модели, однако большая часть государственного сектора даже тех стран, которые не разделяют идеологию тотального разгосударствления, обычно связана с интересами национальной безопасности и социальными нагрузками. Общепризнано также, что попытки замещения частного бизнеса государственными структурами в перспективе чаще всего чреваты негативными экономическими последствиями. Волна интенсивного «дерегулирования» экономики и приватизации, развернувшаяся во многих развитых странах на протяжении 1980-х — 1990-х годов, также может свидетельствовать о серьезном разочаровании результатами деятельности национализированных и/или жестко регулируемых секторов экономики.

Вариант второй — *глобальная конкуренция и национальная безопасность* — может рассматриваться государственной властью как оправданный в том случае, если аналогичные частные структуры не «дотягивают» до уровня современных международных корпораций<sup>2</sup>. Соответственно формирование крупных государствен-

<sup>1</sup> От разрушения к созиданию. Путь России в XXI век: Основные положения социально-экономической программы Г.А. Зюганова, кандидата в Президенты России от народно-патриотических сил. М., 1996.

<sup>2</sup> Усиление роли государства «во многих странах мира есть естественная реакция той или иной нации на вмешательство транснациональных структур во внутронациональные процессы... делающие понятие национального суверенитета условным и ограниченным» (Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 144)

ных структур в России, в том числе посредством инструментария национализации, может расцениваться двояко: во-первых, как способ абсолютной государственной поддержки выбранных «центров силы» для глобального позиционирования в мире (добычающие отрасли и ВПК), во-вторых, как инструмент протекционизма в тех секторах, которые наиболее подвержены влиянию глобальной конкуренции и одновременно несут на себе социальную или инфраструктурную нагрузку (авиа- и автомобилестроение, связь и др.). Тем не менее количество таких секторов обычно весьма ограничено, а критерии национальной безопасности нуждаются в детальном законодательном оформлении. Очевидно также, что огосударствление целого ряда секторов экономики означает переход к политике государственной финансовой поддержки (со всеми возможными издержками) стратегически значимых проектов, которые в противном случае обречены на нежизнеспособность.

В 1990-е годы данная проблема формально решалась посредством внесения многочисленных ограничений в приватизационное законодательство (которые так же массово обходились), закрепления пакетов акций в собственности государства и квотирования доли иностранных инвесторов в акционерном капитале ряда российских компаний. Как типичный пример интерпретации внешних угроз можно привести доклад «Политика национальной безопасности РФ (1996–2000)», подготовленный в 1996 г. аппаратом секретаря Совета безопасности РФ, где возможность «интенсивной скупки иностранными фирмами российских предприятий, причем по заниженной стоимости», трактуется как значимая угроза<sup>1</sup>. В 2000-е годы перечень стратегических предприятий, запрещенных к приватизации, ежегодно претерпевает те или иные изменения, однако точные критерии его формирования по-прежнему отсутствуют.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. предлагается «четко определить те сферы экономики, где интересы укрепления независимости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала». К таким сферам отнесены «некоторые объекты инфраструктуры, предприятия, выполняющие оборонный заказ, месторождения полезных ископаемых, имеющие стратегическое значение для будущего страны, для будущих поколений россиян, а также инфраструктурные монополии». Тем не менее, как заявил В.В. Путин, у власти нет ясности в отношении модели экономического развития России (патерналистская или либеральная) и масштабов присутствия государства в экономике.

Как официально сообщил тогда еще первый вице-премьер России Д.А. Медведев в январе 2008 г., создание государственных корпораций не означает изменения курса и отказа России от рыночного пути развития, а государственный капитализм представляет собой тупиковый путь<sup>2</sup>. В качестве мотива создания такого рода структур с участием государства указывается необходимость поддержки тех приоритетных направлений, в которых Россия начала утрачивать занимаемые ранее лидирующие позиции (атомная отрасль, судо- и авиастроение). В то же время достаточно четко определены границы «допуска» частного бизнеса: если в большинстве случаев ему может быть отведено существенное место, то в сфере обороны полный контроль государства является безальтернативным.

<sup>1</sup> См.: Политика национальной безопасности Российской Федерации (1996–2000) (проект) // НГ-Сценарии. 1996. № 2.

<sup>2</sup> «Газпром» разделен не будет // Вести.Ru. 2008. 17 янв.

Можно предположить, что позиционирование России на мировом рынке и в ее отношениях с ведущими развитыми странами мира в качестве «энергетической державы» и гаранта «энергетической стабильности» рассматривается в настоящее время как доминанта внешнеполитической и внешнеэкономической активности. С массой оговорок этим может объясняться создание и/или сохранение в собственности государства мегакорпораций в топливно-энергетическом секторе, однако масштабы экспансии 2000-х годов ставят под сомнение исключительность данного варианта.

Вариант третий — *государственная рента* — активно обсуждался в 2003—2004 гг. Он связан прежде всего с идеей национализации природной ренты (изъятия сверхприбыли) в нефтегазовом секторе, черной и цветной металлургии, выдвинутой бывшим лидером партии «Родина» С.Ю. Глазьевым<sup>1</sup>. Сегодня уже нет смысла рассматривать содержательно ни проект закона «Об изъятии природной ренты» (2003 г.), ни приводившиеся абсолютные цифры, которые сами по себе весьма противоречивы (от 10 до 80 млрд долл. для 2002 г.). Безусловно, прямые популистские меры в данной сфере могли бы найти адекватную поддержку в российском обществе, однако выбор был сделан в пользу комплекса косвенных мер, которые реализуются постепенно в течение 2003—2005 гг.: новый налог на добычу полезных ископаемых и другие налоговые инструменты, экспортные пошлины, практика доначисления налогов и взыскание налоговой недоимки за предшествующие годы, пересмотр законодательства о недрах, лицензионная политика и процедуры участия в аукционах по природным ресурсам и др.<sup>2</sup>

Другими словами, в последние годы государство и так весьма активно проводит политику, направленную на перераспределение доходов топливно-энергетического комплекса, которая не требует при этом расширения прямого присутствия государства в секторе. Можно, конечно, предположить, что национализация значительных активов рассматривается как завершающий этап общей политики «национализации природной ренты» (при всей терминологической неопределенности данного понятия), однако это также не объясняет проявленного в 2005 г. интереса государства к другим секторам экономики.

Вариант четвертый — *укрепление персонального влияния и частная рента* — наиболее сложен для тех или иных интерпретаций по фактологическим и этическим соображениям. Тем не менее его тривиальность и потенциальный прагматизм дают ему, если исходить из «принципа Оккама», право на существование наравне с другими.

Распределение политической власти в обществе регулируется политическими институтами и ресурсами. Естественной потребностью новой власти всегда является установление максимально возможного контроля за доступными ресурсами, который первоначально обеспечивается с помощью кадровых решений в крупнейших госкомпаниях и банках. Дальнейшие шаги прямо обусловлены конкретными представлениями о месте и функциях бюрократии в обществе и государстве и, что очевидно, теми возможностями, которые открывает существующая (выстраиваемая) политическая система. Если политические институты не предусмат-

<sup>1</sup> См., например, «круглый стол» «Оценка величины рентных доходов, образующихся в топливно-энергетическом и металлургическом комплексах России» // <http://atvr.ru/soveshyanie/2003/10/10/4015.html>

<sup>2</sup> Применительно к обсуждаемому предмету экономическая обоснованность, эффективность и прозрачность конкретных механизмов не играют существенной роли.

ригают эффективных ограничителей для действий власть предержащих и извлечения значимой ренты от пребывания у власти<sup>1</sup>, то экономические институты не только не стимулируют экономический рост, но и трансформируются в интересах «рентообразования»<sup>2</sup>.

Система становится работоспособной, когда контроль финансовых потоков замыкается на выстроенных государственных и частных «центрах прибыли» в России и за рубежом. Хотя образность терминологии экс-советника Президента РФ А.Н. Илларионова (открытое акционерное общество «Российское государство» и др.) заметно упрощает ситуацию, стоит привести один из его тезисов: «Главное поощрение члена корпорации — его десантирование в государственную компанию, размер финансовых потоков которой — наиболее точная оценка его места в корпоративной иерархии»<sup>3</sup>.

При описанных выше условиях в сфере политических институтов дальнейшая логика развития событий прямо предполагает расширение государственного сектора — не по абстрактным мотивам стратегических интересов и национальной безопасности, а весьма точечно — за счет секторов и компаний, которые высокорентабельны и не требуют значительных сиюминутных управленических, инвестиционных или инновационных усилий. Для определения возможных масштабов государственной интервенции при заданных предпосылках значение имеют два основных фактора — временной и финансовый. Каждый из них имеет свои ограничения: временной, по всей видимости, связан с электоральным циклом, а финансовый — с наличием и объемом доступных источников финансирования новых поглощений. Вполне вероятно в связи с этим, что менее благоприятная мировая конъюнктура цен на сырьевые ресурсы 2000-х годов привела бы в том числе к заметно большему числу дел, подобных «делу ЮКОСа». По всей видимости, в рамках данного варианта можно также исключить ситуацию, когда процесс национализации экономики приобретает тотальный характер.

Наконец, выстраиваемая система означает и появление новых потенциальных «олигархов», которые на определенном этапе экспансии при всесторонней поддержке государства приложат усилия к трансформации ренты в собственность. Соответственно вполне допустима ситуация, когда с завершением деятельности по «упорядочиванию» финансовых потоков государственных холдингов и строительству государственных «центров силы» в экономике их менеджмент получит карт-бланш на создание на их основе собственных частных групп.

Интересно в связи с этим упомянуть мнение президента фонда «Центр стратегических разработок» М.Э. Дмитриева касательно национализации, в которой автор, один из ведущих российских экономистов либерального толка, предлагает уникальную конструкцию<sup>4</sup>. Из-за отрицательного восприятия общественным мнением результатов приватизации 1990-х годов текущая (и, возможно, дальнейшая) национализация представляется автору обоснованным «искуплением первородного греха», однако в перспективе обсуждается возможность новой приватизации, которая может «создать распределенную структуру корпоративной собственности, в кото-

<sup>1</sup> См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Aghion Ph., Durlauf St., eds. Handbook of Economic Growth. North Holland, 2004.

<sup>2</sup> В терминологии В.А. Мая, «страна находится в ситуации, которую можно охарактеризовать как “падение производительности” экономических институтов» (May В.А. Новый НЭП // Коммерсантъ. 2006. 9 февр. С. 1, 8).

<sup>3</sup> Илларионов А.Н. Другая страна // Коммерсантъ. 2006. 23 янв. С. 1, 8.

<sup>4</sup> См.: Дмитриев М.Э. В защиту национализации // Коммерсантъ. 2006. 30 янв. С. 1, 8.

рой усиливается роль мелких акционеров и институциональных инвесторов, за которыми стоят интересы миллионов людей».

Наивность таких рассуждений очевидна:

во-первых, и в 1990-е годы острота негативных оценок российской приватизации была не меньшей, однако вопрос национализации поднимался лишь на уровне популистских лозунгов левых сил<sup>1</sup>;

во-вторых, апелляция к интересам миллионов людей даже в крупной корпорации с высокодисперсной структурой акционерного капитала настолько же бесмысленна, насколько бесмысленна она при обсуждении «общенародной социалистической собственности» (это относится и к ангlosаксонской корпоративной системе);

в-третьих, как минимум в 1/3 из 20 крупнейших российских частных компаний и так происходит сдвиг от «олигархической» к «публичной» корпоративной модели;

в-четвертых, сомнение вызывает последовательность процессов: национализация на волне фондового подъема и роста капитализации компаний и приватизация в перспективе при неясной экономической конъюнктуре.

Впрочем, если национализация финансируется из бюджетных средств, то последовательность — в формате данного варианта — не имеет значения<sup>2</sup>.

Если уж поднимать вопрос пересмотре итогов приватизации, то по формуле президента Института национального проекта «Общественный договор» А.А. Аузана: «Ведите федеральный закон, по которому будет осуществляться пересчет стоимости государственных предприятий, которые перешли в частную собственность путем залоговых аукционов! Но нужно, чтобы эти правила были едиными для всех, а не изменились по принципу приближенности или “равноудаленности” от президента»<sup>3</sup>. При всем вышесказанном конструкция М.Э. Дмитриева обладает одним несомненным достоинством — она действительно может быть реализована в будущем, однако характер «распределенной структуры корпоративной собственности» можно с некоторой погрешностью прогнозировать уже сегодня.

#### 10.4. Издержки и последствия

В подавляющем большинстве случаев (до осени 2008 г.) нельзя говорить о национализации в прямом смысле этого термина, поскольку формально государство (казна) не становилось собственником новых активов вследствие конфискации или выкупа за счет бюджетных средств. Вместе с тем экспансия компаний с государственным участием происходила, по крайней мере внешне, без явного использования бюджетных средств. Холдинги с государственным участием как основные субъекты данного процесса становились обладателями прав собственно-

<sup>1</sup> Следует заметить тем не менее, что в 2004—2005 гг. резко возросло количество «опросов общественного мнения», демонстрирующих отрицательное отношение населения к частной собственности в экономике и «олигархам». На наш взгляд, это связано в гораздо большей степени с обеспечением идеологической платформы государственной экспансии 2000-х годов, чем с учетом «мнения населения».

<sup>2</sup> Стоит упомянуть также выдвигавшиеся в 2003—2004 гг. идеи об использовании средств Стабилизационного фонда на цели выкупа государством части акций наиболее ликвидных российских компаний, например «Газпрома».

<sup>3</sup> См.: Слияния и поглощения. 2005. № 11. С. 11.

сти на новые активы в результате осуществления рыночных сделок, которые проходили согласование с органами власти, используя для этого собственные и главным образом привлеченные средства, кредиты, полученные не столько от российских, сколько от зарубежных банков.

Разумеется, такие действия способны оказать опосредованное влияние на имущественное и финансовое состояние государства. При благоприятном сценарии развития событий государство как собственник крупных холдинговых компаний может рассчитывать на рост их капитализации, что косвенно означает увеличение доходов бюджета при потенциальной продаже принадлежащих государству пакетов акций в будущем. Имеются и определенные предпосылки для увеличения дивидендных выплат (доли прибыли) в бюджет за счет потенциального роста доходов холдинговых структур от деятельности новых дочерних и зависимых компаний. Однако все это требует адекватного уровня корпоративного управления, прозрачности и подконтрольности менеджмента в отношениях как между государством и холдингами, так и между холдингами и их дочерними компаниями.

В настоящее время трудно давать однозначную оценку данным процессам с точки зрения влияния на ситуацию в отдельных отраслях и экономике в целом. Только последующее развитие событий может показать, насколько крупные холдинги с государственным участием способны осуществлять эффективное управление большим количеством приобретенных и полученных активов самого различного профиля. Вместе с тем масштабы деятельности государственных компаний на рынке корпоративного контроля заставляют задуматься о *цене такой экспансии в контексте общезаводской перспективы*.

За последние 30 лет в мире накоплен значительный теоретический и прикладной опыт сравнительного анализа *эффективности государственной и частной форм собственности*, игнорирование которого недопустимо и который при некоторых специфических исключениях категорично свидетельствует в пользу последней.

Э. Бордмэн и Э. Вайнинг, рассмотревшие более 50 публикаций, посвященных сравнительному анализу государственной и частной собственности, свой основной вывод, включающий результаты их собственных расчетов, формулируют следующим образом: «Результаты исследований свидетельствуют о том, что при учете широкого круга факторов (влияющих на эффективность хозяйственных операций. — Примеч. авт.) крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают существенно меньшую эффективность по сравнению с подобными им частными компаниями<sup>1</sup>. Многочисленные эмпирические исследования сравнительной эффективности компаний с доминированием государства и частных владельцев в России 1990-х — 2000-х годов весьма различаются в оценках влияния разных типов частных собственников на эффективность, однако в отношении компаний с доминированием государства выводы столь же однозначны.

Хотя с момента принятия известной Концепции управления государственным имуществом и приватизации (1999 г.) создана обширная нормативно-правовая база регулирования государственного сектора (смешанные общества и унитарные предприятия), *эффективность управления в секторе незначительно отличается от уровня 1990-х годов*. Намеченные ориентиры (сохранение к 2008 г. в собственно-

<sup>1</sup> Boardman A.E., Vining A.R. Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises // Journal of Law and Economics. 1989. Vol. 32. P. 29.

сти РФ не более 1000 ФГУПов и 500 долей в хозяйственных обществах) не только уже не актуальны, но и не выглядят правдоподобными в силу как минимум двух обстоятельств.

Во-первых, организационные возможности органов управления по быстрому реформированию государственного сектора находятся в серьезном противоречии с количественным ограничением — его сохраняющимся масштабом (см. главу 11). Во-вторых, резкое сокращение числа унитарных предприятий всех уровней с перспективой их преобразования в открытые акционерные общества заметно усиливает нагрузку на органы государственного управления, которые отнюдь не эффективны в качестве государственных представителей и в настоящее время. В этом контексте встречный процесс — расширение масштабов госсектора — выглядит по меньшей мере противоестественно, если оценивать его с точки зрения эффективности государственной политики в данной сфере.

При этом характерная для 2007—2008 гг. мода на создание госкорпораций (наведшая уже отклик и на региональном уровне) заметно увеличивает различные экономико-финансовые риски. Прежде всего следует отметить, что в схеме создания госкорпораций заложен не только терминологический абсурд, но и, что важнее, индивидуальный подход, *выводящий их за рамки общих правовых норм, установленных в законодательстве* для той или иной организационно-правовой формы профильными законами (акционерные общества, унитарные предприятия, некоммерческие организации). Отдельным важным вопросом является то, каков будет реальный механизм контроля за деятельностью таких корпораций, насколько детально он будет прописан в утверждаемых правоустанавливающих документах прикладного характера прежде всего с позиций *сохранности государственного имущества и денежных средств*, их целевого использования, обеспечения прозрачности и соответствия фактической деятельности корпораций заявленным уставным целям.

При общих проблемах российских компаний в сфере *транспарентности* финансовых потоков государственные холдинговые структуры традиционно не относятся к группе лидеров в соответствующих рейтингах<sup>1</sup>. Ярким примером слабой прозрачности в деятельности компаний с государственным участием можно считать организацию экспорта российского и транзита среднеазиатского природного газа на Украину и в другие страны постсоветского пространства.

Политика наращивания и диверсификации активов крупнейших государственных холдингов создает предпосылки для консервации информационной закрытости, в силу как необходимости осуществления длительных реорганизационных процедур, так и (в зависимости от конкретных мотивов поглощения) оптимизации финансовых потоков приобретаемых (создаваемых) компаний.

*Рынок корпоративного контроля как механизм регулирования экономической эффективности* связан с рыночным перераспределением акционерной собственности и соответственно со сменой стратегии развития соответствующей корпорации. Теория<sup>2</sup> различает две группы стимулов, побуждающих к осуществлению операций на таком рынке: это «общая» заинтересованность, например, в доходах, которые фирмы распределяют между всеми акционерами в соответствии с количеством принадлежащих им акций, и «частные» интересы, характеризующие осо-

<sup>1</sup> См., например, рейтинги информационной открытости крупнейших по капитализации российских компаний, которые готовило агентство Standard&Poor's в 2003—2008 гг.

<sup>2</sup> Подробнее см: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Шмелева Н.А. Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП, 2002.

бые выгоды тех, кто владеет данной корпорацией (скажем, половиной всех акций плюс одна акция). Рынки корпоративного контроля, в отличие от обычных финансовых рынков, управляются прежде всего частными выгодами. При этом, изучая механизмы рыночной смены собственника и контроля, авторы известных теоретических моделей (С. Гроссман и О. Харт, А. Шлайфер и Р. Вишны, Д. Хиршлайфер и Ш. Титмен и др.) обычно предполагают, что многие (все) участники указанных операций могут достаточно точно предвидеть хозяйствственные результаты той реорганизации фирмы, которую предпримет новый собственник.

К числу важнейших функций слияний и поглощений можно отнести перераспределение производственных ресурсов в пользу более эффективных компаний. Объектом поглощения чаще всего служит сравнительно менее эффективная компания. С этой гипотезой согласуются данные об отношении рыночной стоимости фирмы к восстановительной стоимости ее реального капитала: у компаний-покупателей значение коэффициента Тобина ( $q$ ), как правило, значительно превышало значение соответствующего коэффициента у корпораций-целей<sup>1</sup>. О благотворном влиянии слияний и поглощений на эффективность приобретаемых и реорганизуемых предприятий свидетельствуют результаты многочисленных исследований. Так, например, результаты анализа за длительный период свыше 20 тыс. предприятий, принадлежащих 5700 корпорациям США, свидетельствуют о том, что смена владельца, как правило, сопровождалась повышением хозяйственной эффективности, в том числе ростом совокупной производительности факторов<sup>2</sup>. Во многих случаях за перехватом контроля в корпорации следовали увольнение команды менеджеров, осуществлявших неэффективное руководство фирмой, и радикальная реорганизация ее деятельности. «Негоризонтальные» слияния и поглощения при прочих равных условиях обнаруживали более благоприятный финансовый эффект, чем «горизонтальные».

Сравнительный анализ потенциальных целей и эффектов классического рынка корпоративного контроля свидетельствует о существенных расхождениях с современной российской практикой государственных компаний. Хотя пока невозможно оценить даже среднесрочные последствия поглощений 2000-х годов с точки зрения эффективности и смены стратегии, очевидно, что, во-первых, компании-цели по уровню эффективности не уступали «агрессору», во-вторых, по крайней мере в случае «горизонтальных» поглощений отмечался первичный отрицательный эффект в отношении производственных показателей (так, в «Юганскнефтегазе», и в «Сибнефти» в 2005 г. зафиксировано снижение добычи и рост издержек по сравнению с 2004 г.).

Экспансия государственных компаний — естественных монополий в другие отрасли вступает в явное противоречие с ранее предпринимавшимися усилиями по сокращению их участия в непрофильных бизнесах, которые отвлекают средства от инвестирования в основные виды деятельности, оказывая опосредованное давление на издержки производства, а косвенно и на процесс ценообразования на продукцию и услуги.

Пока, по всей видимости, можно отметить только одну формально общую черту — смену менеджерской команды, что типично для любой модели. Вместе с тем смена менеджмента как следствие классической сделки слияния или погло-

<sup>1</sup> Andrade G., Mitchell M., Stafford E. New Evidence and Perspectives on Mergers // Journal of Economic Perspectives. 2001. Vol. 15. May.

<sup>2</sup> Lichtenberg F. Corporate Takeovers and Productivity. MIT Press, 1992.

щения обусловлена дисциплинирующей ролью рынка корпоративного контроля (санкции за предыдущие провалы высшего управленческого персонала), тогда как в российской практике приоритетной является задача перехвата контроля финансовых потоков. Определенные сходные тенденции можно найти в тех случаях, когда слияния и поглощения применялись не только для перехвата корпоративного контроля, сколько для того, чтобы использовать преимущества от объединения капиталов или изъять из рыночного оборота акции некоторых компаний.

Необходимо заметить также, что регулярные операции, связанные со слияниями и поглощениями, предполагают достаточно высокий, нечасто встречающийся и сегодня уровень развития рынков корпоративного контроля. Как свидетельствует опыт стран Западной Европы и Японии, рынок корпоративного контроля может в полной мере осуществлять функции децентрализованного регулирования эффективности лишь в том случае, когда он опирается на развитую инфраструктуру рыночных отношений, в частности на четко определенные права собственности, действенный инфорсмент контрактных прав и прав собственности и эффективные процедуры банкротства. Наконец, практически невозможно сопоставлять современную мировую и российскую (в части интервенций госкомпаний) практику применения методов защиты от враждебных поглощений. Очевидно, что они не могут работать против административного ресурса под названием «государство».

Еще один принципиальный момент — обострение конфликта интересов, когда государство выступает одновременно как законодатель, регулятор и активный самостоятельный игрок (через госкомпании и банки) на рынке корпоративного контроля.

Масштабы и характер прямого государственного участия в экономике, тем более если принять во внимание вариант «частной ренты» как жизнеспособный, прямо влияют на состояние дел в сфере *гарантий и защиты прав собственности*.

Именно государство как инициатор имущественной экспансии становится наиболее заинтересованным в отсутствии четких «правил игры» в сфере имущественных отношений. Здесь вполне уместна аналогия со второй половиной 1990-х годов, когда интересы субъектов постприватизационного передела собственности в частном секторе и бурного становления частных корпоративных групп эффективно препятствовали введению адекватных ограничительных норм в сфере корпоративного права, банкротства, рынка ценных бумаг, оптимизации реорганизационных процедур, государственных предприятий и т. д. В середине 2000-х годов им на смену приходят государственные компании и предприятия, выполняющие интервенционистские функции.

Одновременно происходит заметное сужение возможностей полноценной реализации частным собственником его основополагающих прав, прежде всего распоряжения (в терминологии классической триады) или права отчуждения всей совокупности других прав (в терминологии теории прав собственности). Необходимость политического согласования сделок с теми или иными значимыми активами, тем более за рубежом, не только подтверждает системный характер вмешательства государства в сферу рыночных отношений, но и обесценивает понятие частной собственности в принципе. Кому нужна собственность, которую при прочих равных условиях собственник не вправе продать без одобрения третьих лиц и по адекватной цене?

Хорошо известно, что история эволюции форм частной собственности — это прежде всего разделение феномена политической власти и собственности. Совре-

менные ее формы в первую очередь предполагают, что причастность к (верховной) власти не является больше необходимым условием реализации прав собственности. То, что можно наблюдать в современной России, весьма слабо соглашается с данным тезисом. С очевидной долей условности можно провести аналогии со странами древнего Востока, где власть-собственность — «это не столько собственность, сколько власть, так как функции собственника здесь опосредованы причастностью к власти....»<sup>1</sup>. Конструктивный (для современной российской практики) подход к частной собственности был, например, сформулирован наиболее известным китайским легистом Шан Яном (IV в. до н.э.), суть которого сводилась к тому, что богатый собственник — это сила, которая подрывает мощь власти<sup>2</sup>. Хотя тезисы о нестабильности и защите прав собственности в современной России в последние годы стали звучать как популистская риторика или ритуальное заклинание, проблема тем не менее не становится менее острой. Расширение госсектора в описанном выше формате при современном состоянии политических институтов консервирует нестабильность прав собственности на неопределенный срок.

### 10.5. Государственный капитализм

Хотя проблема формирования российской модели государственного капитализма уже не раз затрагивалась как автором<sup>3</sup>, так и другими исследователями, на ней необходимо остановиться более подробно. Вероятным итогом политики имущественной экспансии, основные черты которой рассматривались выше, может стать формирование *модели государственного капитализма*, особенностью которой является сочетание следующих элементов:

- значительное усиление (расширение сферы применения) стандартных элементов государственного предпринимательства, что, видимо, рассматривается как компонент (весьма дискуссионный) обеспечения национальных интересов России;
- создание благоприятных (или, по крайней мере, нейтральных) условий функционирования для узкого круга лояльных, в том числе частных, компаний, заслуживших репутацию «государственников» и опирающихся на поддержку высокоцентрализованного и подконтрольного государственного аппарата (включая законодательные структуры и судебную власть);
- применение показательных (селективных) репрессивных мер (административного и уголовного характера) в отношении тех влиятельных экономических субъектов, которые не вписываются в выстраиваемую модель;
- асимметричность целей и методов воздействия. Поставленные и часто обоснованные цели — возврат активов, достижение прозрачности структур собственности, возврат центров прибыли в Россию, ликвидация определенных налоговых схем и т. п. — реализуются не посредством реформ в данных

<sup>1</sup> Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 69.

<sup>2</sup> Книга правителя области Шан / Пер. с китайского Л.С. Переломова. М., 1968.

<sup>3</sup> См.: Радыгин А.Д. Россия в 2000—2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42—65; Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Рынок корпоративного контроля и государство // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 62—85; Абрамов А.Е., Радыгин А.Д. Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28—44.

конкретных областях, а с помощью иных мер воздействия, формально не имеющих отношения к данным вопросам, в том числе путем применения принципа «собственность в обмен на свободу»;

- разделение представлений о национальных интересах России и принципа неприкосновенности частной собственности.

Безусловно, понятие «государственный капитализм» в его традиционном понимании не охватывает всей специфики выстраиваемой в современной России модели. Сам термин возник в социал-демократических дискуссиях начала XX в. (вопрос о достаточности национализации для перехода к социализму). Применительно к странам Запада (в том числе в академической литературе) данный термин используется прежде всего для характеристики классического государственного предпринимательства, включающего как государственную собственность, так и иные формы участия государства в хозяйственной жизни. В среде теоретиков марксизма-ленинизма как в бывшем СССР, так и за рубежом государственный капитализм традиционно рассматривался в позитивном плане как материальная предпосылка социализма, а применительно к переходному периоду от капитализма к социализму — как один из общественно-экономических укладов. Еще одна версия государственного капитализма была разработана в 40-е годы XX в. английским троцкистом Т. Клиффом, который описывал сложившийся в 1930-е годы в СССР строй как сверхмонополистический государственный капитализм, где роль совокупного капиталиста играет государство<sup>1</sup>. После краха идей социализма и распада СССР в 1990-е годы появилось немало различных интерпретаций понятия «государственный капитализм» уже применительно к данным процессам. Существуют и точки зрения, в принципе отмечавшие возможность использования данного понятия для описания процессов, происходящих в России уже в 2000-е годы<sup>2</sup>.

Общепризнано также, что единой теории «государственного капитализма» не существует и в это понятие включаются различные модели экономического развития (тоталитарные, авторитарные, традиционные), в которых государство становится основным субъектом экономического процесса. Хотя модель государственного капитализма в России окончательно не сформировалась, по многим показателям она относится к авторитарным режимам — при наличии общепринятых (цивилизованных) норм в правовой базе и базисных институтов рыночной экономики. Среди ее особенностей помимо роста прямого вмешательства в экономику указываются общие процессы подмены государством рыночных механизмов распределения доходов и ресурсов, рост коррупции в государственных структурах, сращивание государственной бюрократии и «делового сообщества» в рамках построения административной вертикали и централизации в политической структуре. Все это ведет к нарастанию симптомов неэффективности и в перспективе ограничивает возможности для долгосрочного экономического роста<sup>3</sup>.

Возможно, применительно к современной России термин «бюрократический капитализм» был бы корректнее. Отличие от так называемой эпохи олигархического капитализма имеет принципиальный характер. В 1990-е годы определяющим признаком системы взаимоотношений крупного бизнеса и власти была

<sup>1</sup> См.: Клифф Т. Государственный капитализм в России. М., 1991.

<sup>2</sup> См., например: Копылов Г. Государственный капитализм. 23 ноября 2003 г. <http://www.lebed.com/2003/art350.htm>

<sup>3</sup> См.: Государственный капитализм в России: Материалы теоретического семинара ИМЭМО РАН / Под ред. Ю.Б. Кочеврина. М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 13—19.

возможность прямого участия крупнейших финансово-промышленных групп в выработке или навязывании важнейших политических решений, имеющих и безусловные коммерческие выгоды.

Для 2000-х годов очевидной становится обратная ситуация, когда власть подчеркнуто демонстрирует все большее пренебрежение интересами частного бизнеса в целом, навязывая свои «правила игры» и принуждая к их выполнению с помощью широкого спектра методов воздействия. «Дело ЮКОСа» подвело окончательную черту под эпохой «олигархов». Но нельзя не учитывать и то обстоятельство, что логическим продолжением политики «государственного капитализма для своих» может стать возврат к ситуации 1990-х годов. Проблема состоит в том, что *выстраиваемая система означает и появление новых потенциальных «олигархов»*. Весьма вероятна ситуация, когда с завершением консолидации (возврата) активов и переориентации финансовых потоков крупнейших естественных монополий и государственных холдингов, с укреплением отраслевых «центров силы» и межотраслевых прогосударственных альянсов их менеджмент получит карт-бланш на экспансию в частный сектор и строительство собственных групп<sup>1</sup>.

Вероятно, с некоторой долей условности можно говорить не только о провале декларированной в начале 2000-х годов политики дистанцирования власти от бизнеса, но и о выходе на новый качественный уровень трансформации «олигархического капитализма» 1990-х годов в «государственный олигархический капитализм» 2000-х годов.

Очевидно также, что крайне трудно провести корректное разграничение между политикой усиления государственного контроля и имущественной экспансии (что поддается фактологическому анализу и может быть интерпретировано в контексте классического понимания государственного капитализма или, по крайней мере, элементарного наведения порядка в государственных активах) и созданием «капитализма для своих» на основе тесного переплетения интересов государственной власти и отдельных бизнес-структур. В силу этого исключительно важный вопрос о реальных конечных целях такой экспансии (стратегические интересы России в понимании инициаторов экспансии или тривиальное личное обогащение посредством перераспределения собственности) остается открытым.

Создаваемая в 2000-е годы конструкция взаимодействия «государство (власть) — собственность» предусматривает слияние государственной собственности с *вертикалью власти*. В такой модели *основная долгосрочная проблема* состоит не только и не столько в том, что «деловое сообщество» (рыночная (частная) собственность) приобретает по отношению к государству (власти) подчиненный характер. В равной степени это касается взаимодействия между государственной и частной формами собственности, которое осуществляется не по горизонтали (при рыночной предпосылке состязательности), а по *вертикали*. Отсутствие рыночной состязательности, в свою очередь, ведет к подавлению одной из форм и разрушению

<sup>1</sup> «На всякого равнодаленного старого олигарха найдется новый или “старый новый” равнодоброжелательный крупный бизнесмен. Меняются не сама система и механизмы близких отношений власти и бизнеса, когда нельзя понять, где начинается одно и заканчивается другое, а видные чиновники, представляющие власть, и очень крупные предприниматели, представляющие бизнес. Модель союза власти и капитала, приватизированной власти и огосударствленного капитала пока никуда не делась... Такая модель отношений нормальна для построенной политической системы и отстроенной политической элиты. Система называется государственным капитализмом, а в ней и элита окологосударственная, и главным монопольным бизнес-игроком на рынке остается государство» (Колесников А. Посидим на дорожку // Огонек. 2003. № 46. С. 16—17).

рыночных механизмов и в итоге к утрате потенциала эффективности в обоих сегментах.

Уже в 2007—2008 гг. — в ходе обсуждения долгосрочных планов «инновационной институциональной среды» — государство гораздо больше внимания уделяло финансовым и регулятивным (дирижистским) аспектам экономического роста, нежели институциональным<sup>1</sup>. В частности, характерной чертой 2007 г. стал очевидный переход в бюджетной политике к массированной бюджетной экспансии, что проявлялось прежде всего через накачку деньгами «институтов развития» и создание государственных корпораций. Подобное развитие событий вполне естественно в условиях мощного притока «дешевых денег», который продолжает захлестывать страну на протяжении нескольких лет. Непосредственными результатами такого развития событий стали пока лишь раскручивание инфляции и дальнейшее торможение институциональных реформ. Что касается вопросов модернизации политической системы (политико-правовых институтов) как абсолютного приоритета для решения остальных задач социально-экономической модернизации, то, по всей видимости, они не только не выходят за рамки локальных дискуссий на уровне отдельных политологов и экономистов, но и остаются в значительной степени закрытыми для прикладного рассмотрения в общем контексте долгосрочного развития страны.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *May В.А. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 30—49.*

## Глава 11

### Государственные корпорации как инструмент институциональной политики: основные перспективы и риски

Заметным и довольно неожиданным для многих экспертов элементом государственной политики в последние два года стало создание и активное расширение масштабов деятельности государственных корпораций<sup>1</sup>. В течение относительно небольшого интервала времени (май—декабрь 2007 г.) были приняты федеральные законы о создании шести государственных корпораций. Эти корпорации получили широкий набор функций, значительные объемы государственного имущества (средства федерального бюджета, различные производственные и финансовые активы), обеспечивающие их деятельность на длительную перспективу.

Процесс создания государственных корпораций в 2007 г. породил множество дискуссий о рациональности такого направления государственной политики. Наибольшую озабоченность вызывал *риск дальнейшего расширения процессов создания государственных корпораций*, в том числе и в силу предложений по законодательному определению возможностей формирования государственных корпораций на уровне субъектов Российской Федерации.

С расширением масштабов практической деятельности государственных корпораций в 2008 г. активизировалось обсуждение таких рисков, как:

- усиление нерационального присутствия государства в экономике через созданные госкорпорации, слабо контролируемый рост их полномочий и активов;
- усиление непредсказуемости в поведении госкорпораций, неясность стратегии их деятельности, ухудшение бизнес-климата;
- неэффективность использования госкорпорациями ресурсов, слабость мотиваций для эффективного стратегического управления, ситуативность представления интересов государства;

---

<sup>1</sup> Использование в названиях ряда созданных государством крупных акционерных холдингов термина «корпорация» (ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация») иногда приводит к расширительной трактовке понятия «государственная корпорация». Мы же говорим о государственных корпорациях в узком смысле — в тех случаях, когда используется организационно-правовая форма «государственная корпорация».

- непрозрачность функционирования и низкая подотчетность (подконтрольность) госкорпораций.

При оценке государственной политики по созданию корпораций *принципиально важно разделять два аспекта:*

1) насколько корректны оценки наличия «провалов рынка» и соответственно обоснованы направления прямого государственного вмешательства для их компенсации;

2) в какой мере оправдан выбор государством такого способа решения ключевых проблем социально-экономического развития, как создание государственных корпораций, при наличии иных, достаточно отработанных вариантов (таких, например, как формирование и реализация федеральных целевых программ, создание акционерных холдингов с государственным участием).

На наш взгляд, основные сомнения связаны прежде всего с несовершенством организационно-правовой формы «государственная корпорация», при этом недостатки и риски в деятельности государственных корпораций чаще рассматриваются как обусловленные нерациональностью (неясностью) формальных и неформальных правил, определяющих взаимоотношения менеджмента, наблюдательных советов корпораций, основных стейкхолдеров. Поэтому мы *сосредоточимся главным образом на институциональных аспектах создания и деятельности государственных корпораций, на оценке соответствующих потенциальных преимуществ и рисков.*

### **11.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация» и мотивы ее появления в российском законодательстве**

Организационно-правовая форма «государственная корпорация» была определена в российском законодательстве в 1999 г. в качестве одной из возможных форм некоммерческих организаций<sup>1</sup>.

Принципиальные особенности данной организационно-правовой формы состоят в следующем:

1) корпорация создается для осуществления социальных, управленических и иных общественно полезных функций;

2) корпорация, как одна из форм некоммерческих организаций, не может иметь в качестве основной цели деятельности извлечение прибыли; в то же время она вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь для достижения целей, ради которых создана;

3) корпорация может быть учреждена только Российской Федерацией, возможность создания корпораций на региональном уровне не предусмотрена;

4) каждая государственная корпорация создается на основании отдельного федерального закона, определяющего ее правовое положение;

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был дополнен статьей 7.1 «Государственная корпорация» в соответствии с Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”».

5) корпорация учреждается Российской Федерацией на основе имущественно-го взноса; при этом имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации;

6) для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных Гражданским кодексом РФ.

Также следует отметить ряд норм, непосредственно касающихся государственных корпораций, установленных другими федеральными законами:

- в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» действие данного Закона не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении федерального имущества, передаваемого государственным корпорациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации;
- в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии в виде имущественно-го взноса в государственные корпорации;
- в соответствии с Гражданским кодексом РФ государственная корпорация может быть признана несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание.

Применительно к организационно-правовой форме «государственная корпорация» можно отметить следующие существенные изъяны:

- нечеткость понятия «общественно полезные функции» допускает возможность расширительных трактовок при обосновании необходимости использования организационно-правовой формы «государственная корпорация»;
- наделение государственной корпорации государственным имуществом фактически представляет собой «безвозмездную приватизацию» этого имущества;
- в базовом Законе о некоммерческих организациях крайне ограничен и формален перечень вопросов, которые должны быть определены в законах о создании государственных корпораций<sup>1</sup>, по ряду принципиальных вопросов — органы и порядок управления деятельностью корпорации, порядок использования ее имущества в случае ликвидации — закон не определяет даже какие-либо общие рамки. Как следствие существует риск недостаточной законодательной определенности принципов деятельности госкорпораций и чрезмерной вариативности правовых конструкций на уровне законов о создании государственных корпораций.

Дополнительные риски порождает установленная законодательно возможность неприменения норм Закона о некоммерческих организациях к государственной корпорации, если это предусмотрено законом о ее создании<sup>2</sup>. Это теоретически открывает возможность создавать под каждую новую государственную корпорацию свою глубоко индивидуальную организационно-правовую форму, выходя при

<sup>1</sup> Законом «О некоммерческих организациях» установлено, что порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации, порядок использования имущества корпорации в случае ее ликвидации, а также наименование, место нахождения и порядок управления деятельностью корпорации (органы управления, порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц корпорации и их освобождения) определяются в законе, предусматривающем создание государственной корпорации.

<sup>2</sup> Часть 4 ст. 7.1 Закона «О некоммерческих организациях».

этом без каких-либо ограничений за нормы базового закона. Подобная беспрецедентная гибкость правовой конструкции юридического лица, с одной стороны, делает государственные корпорации привлекательным и потенциально мощным, «многоцелевым» инструментом государства, а с другой — порождает высокие риски «экономического волюнтаризма» в применении данного инструмента.

По всей вероятности, изначально предполагалось, что *данная организационно-правовая форма будет использоваться лишь в исключительных случаях*, при этом требование о принятии по каждой государственной корпорации отдельного федерального закона не только существенно ограничит интерес к созданию таких субъектов, но и позволит в рамках законов о создании государственных корпораций подробно определить принципы и порядок их деятельности.

*Исторически* организационно-правовая форма «государственная корпорация» была введена в связи с необходимостью срочного решения задачи санации российской банковской системы после финансового кризиса в 1998 г. Сначала для решения этой задачи Правительством РФ<sup>1</sup> было принято решение о создании небанковской кредитной организации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» в форме ОАО, однако в дальнейшем возникла необходимость существенно расширить полномочия данной структуры по проведению реструктуризации кредитных организаций. В результате Президентом РФ в один день (8 июля 1999 г.) были подписаны 2 закона: один — определяющий новый вид некоммерческих организаций (государственную корпорацию)<sup>2</sup>, другой — предусматривающий в том числе преобразование ОАО «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» в государственную корпорацию «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»<sup>3</sup>.

*Отметим, что до 2007 г. — в течение более чем семи лет с момента появления организационно-правовой формы «государственная корпорация» — государство *всего дважды* использовало данную форму (рис. 11.1).* Первая госкорпорация, как мы только что указали, была создана в 1999 г. в соответствии с Законом о реструктуризации кредитных организаций (при этом в июле 2004 г. была законодательно определена ликвидация данной корпорации<sup>4</sup>), а вторая — уже только в конце 2003 г., когда был принят Закон о страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, предусматривающий в том числе создание государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20 ноября 1998 г. № 1642-р.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”, в соответствии с которым Закон о некоммерческих организациях был дополнен ст. 7.1 «Государственная корпорация».

<sup>3</sup> Часть 4 ст. 46 Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций».

<sup>4</sup> Статьей 2 и ч. 1, 2 ст. 5 Федерального закона от 28 июля 2004 г. № 87-ФЗ «О признании утратившими силу Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций” и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации “Агентство по реструктуризации кредитных организаций”» была определена ликвидация государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» и передача ее денежных средств в качестве имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

<sup>5</sup> Глава 3 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», при этом в качестве имущественного взноса Российской Федерации предусматривалась передача 3 млрд руб. государственной корпорацией «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (ч. 1 ст. 50).



Рис. 11.1. Создание государственных корпораций в России

Таким образом, до 2007 г. государственные корпорации создавались в исключительных случаях в финансово-банковской сфере на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В этот период нормы по *созданию и деятельности госкорпораций* «погружались» в более широкий контекст регулирования в соответствующих областях, а сами корпорации четко позиционировались как инструмент, а не самостоятельная сверхзадача<sup>1</sup>. Достаточно подробная регламентация в этих законах порядка функционирования корпораций, особенностей регулирования в областях их деятельности в существенной мере компенсировала чрезмерную рамочность и ограниченность норм базового Закона о некоммерческих организациях.

## 11.2. Объективные и субъективные предпосылки формирования государственных корпораций в 2007 г.

В 2007 г. ситуация принципиально изменилась: в течение года — в очень сжатые сроки — были рассмотрены и приняты федеральные законы о создании 6 крупных государственных корпораций, на которые возложено решение долгосрочных приоритетных задач экономического, социального и политического характера (табл. 11.1).

<sup>1</sup> Следует обратить внимание на то, что в названиях этих законов нет упоминания о корпорациях.

Таблица 11.1

**Основные цели деятельности созданных в 2007 г.  
государственных корпораций**

Наименование государственной корпорации	Дата создания	Цель деятельности корпорации
1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности («Внешэкономбанк»)	17 мая 2007 г.	Обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инновационной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, на защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства
2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснано»)	19 июля 2007 г.	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развитию инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии
3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	21 июля 2007 г.	Создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств фонда
4. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК «Олимпстрой»)	30 июля 2007 г.	Осуществление управлеченческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта
5. Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» (Государственная корпорация «Ростехнологии»)	23 июля 2007 г.	Содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций — разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечению инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс
6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (Госкорпорация «Росатом»)	1 декабря 2007 г.	Проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, обеспечение ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развитие атомной науки, техники и профессионального образования, осуществление международного сотрудничества в этой области

Созданные в 2007 г. государственные корпорации глубоко различны по задачам, функциям, базовым принципам деятельности. Если создание Банка развития, Фонда содействия реформированию ЖКХ можно рассматривать как некоторые элементы эволюции в применении организационно-правовой формы «государственная корпорация», то создание других государственных корпораций существенно выивается из этой линии и в значительно большей степени связано с реализацией отраслевых (секторальных) приоритетов, а также корректировкой административной системы.

По стратегическим задачам, по основной направленности созданные в 2007 г. государственные корпорации могут быть условно разбиты на *три основные группы*:

1) Внешэкономбанк, «Роснано» — компенсация «провалов» как рынка, так и государственной системы управления, формирование финансовых институтов развития в виде госкорпораций;

2) Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» — повышение эффективности и гибкости административной системы, «аутсорсинг» отдельных функций государственных органов управления на уровень госкорпораций;

3) «Росатом», «Ростехнологии» — повышение конкурентоспособности отдельных стратегических секторов (отраслей), обеспечение национальной безопасности, реструктуризация и консолидация соответствующих государственных активов.

Рассматривая *причины столь кардинального усиления внимания государства к созданию государственных корпораций, надо выделить следующие основные факторы*.

*Во-первых.* На первый план вышли задачи содействия устойчивому долгосрочному социально-экономическому развитию, стали ясны проблемы недостаточности существующих инструментов реализации государственной политики. Например, весьма отработанным и прозрачным инструментом, основанным на программно-целевом подходе, являются федеральные целевые программы. В последние годы были предприняты значительные усилия по повышению эффективности и результативности реализации ФЦП. Однако этот инструмент не в полной мере отвечает новым вызовам в развитии государственной политики, так как в условиях существующей административной системы он малоэффективен при решении проблем, имеющих межведомственный характер, не позволяет осуществлять вложения в капиталы создаваемых хозяйствующих субъектов, ограничен в возможностях поддержки долгосрочных проектов привязкой к бюджетному циклу.

*Во-вторых.* Недостаточное качество административной системы, ее преимущественная ориентированность на решение текущих задач, проблемы в формировании и осуществлении системы мер по развитию новых секторов экономики обусловили потребность в дополнительных субъектах реализации государственной политики, определенной трансформации отдельных ведомств для решения долгосрочных задач. Выбор организационно-правовой формы «государственная корпорация» определялся в ряде случаев возможностями наделения соответствующих субъектов полномочиями, функциями органов государственного управления вне рамок стандартных процедур реформирования административной системы.

*В-третьих.* Значимым фактором «переключения» внимания государства на создание государственных корпораций представляется ограниченность времени до вероятной смены (репозиционирования) властных элит в сочетании со стремлением в этих условиях дополнительно зафиксировать отдельные приоритеты в государственной политике, сформировать под них необходимые имущественно-финансовые заделы. Заметим, что в 2006 — начале 2007 г. государство вполне

«обходилось» созданием ОАО<sup>1</sup>, 100% акций которых находятся в федеральной собственности, решая при этом такие значимые задачи, как:

1) реструктуризация и консолидация государственных активов, создание крупных хозяйствующих субъектов в государственном секторе экономики, ускоренное развитие отдельных высокотехнологичных отраслей промышленности — ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»;

2) повышение эффективности выполнения отдельных функций государства за счет их передачи на уровень создаваемых государственных хозяйствующих субъектов — ОАО «Особые экономические зоны»;

3) создание институтов развития — ОАО «Российская венчурная компания».

Однако уже в 2006 г. стало очевидным, что процесс создания крупных государственных структур в форме ОАО слишком длителен, занимает иногда несколько лет (в значительной степени это определялось объективной необходимостью выполнения норм законодательства о приватизации). В дополнение к этому в начале 2007 г. появился опыт разработки и обсуждения в Государственной Думе РФ проекта закона «О банке развития», предусматривающего создание государственной корпорации, и соответственно сработал «фактор примера».

По нашему мнению, при принятии решений о создании госкорпораций соответствующие риски и проблемы достаточно четко осознавались в политических элитах, однако существенное торможение в развитии иных инструментов реализации экономической политики привело к тому, что *низкие издержки создания государственных корпораций в известной мере «перевесили» высокие издержки обеспечения их эффективной работы*. В некоторых случаях использование формы государственной корпорации позволило упростить процедуры, сократить сроки и расширить возможные направления реструктуризации государственных активов в промышленности. В то же время создание госкорпораций на основе законов позволило «перенести» процесс принятия решений из Правительства в Федеральное Собрание (и тем самым из-за его однополярности существенно упростить и укорить данный процесс), а также расширило состав властных элит, способных инициировать предложения по созданию госкорпораций.

При создании каждой из государственных корпораций имелся ряд довольно специфических и ситуативных обстоятельств, дополнительно определивших выбор данной организационно-правовой формы. Рассмотрим эти вопросы применительно к каждой из созданных корпораций.

### **1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»**

Создание данной корпорации было направлено на формирование эффективного государственного финансового института развития. Правительством РФ 19 января 2006 г. был утвержден, в частности, такие меры, как разработка концепций развития государственных финансовых институтов развития, разработка законопроекта об экспортно-импортном банке<sup>2</sup>. В конце января 2006 г. на выс-

<sup>1</sup> Задача создания государственных корпораций на высшем политическом уровне была поставлена прямо только в 2007 г.: 26 апреля Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ впервые отметил необходимость создания двух специальных корпораций (для развития наноиндустрии и атомной отрасли).

<sup>2</sup> Пункты 40, 73 Плана действий Правительства РФ по реализации в 2006 г. положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008), утвержденного распоряжением Правительства РФ 19 января 2006 г.

шем политическом уровне было объявлено о планах создания Российского банка развития<sup>1</sup>. Данная задача могла быть решена несколькими путями, в частности, рассматривались следующие варианты:

1) создание государственной корпорации на основе передачи активов Внешэкономбанка СССР, в том числе акций ЗАО «Росэксимбанк», а также находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Российский банк развития»;

2) создание корпорации в форме ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности, дочерними обществами которого являются ОАО «Российский банк развития» и ЗАО «Росэксимбанк»;

3) увеличение капитала ОАО «Российский банк развития».

Однако наряду с основной задачей были поставлены еще две задачи:

- проведение реорганизации Внешэкономбанка СССР, определенной «Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года», урегулирование его статуса;
- экономия государственных финансовых расходов по обеспечению деятельности создаваемого финансового института развития.

При реализации второго и третьего вариантов потребовались бы существенные бюджетные ресурсы для стартовой капитализации. В дополнение к этому второй вариант представлялся сложным с позиций правового оформления отношений с Внешэкономбанком СССР из-за его особого статуса, а третий вариант выглядел ограниченным ввиду того, что не охватывал банковскую поддержку экспортно-импортной деятельности.

Таким образом, стремление решить сразу несколько разноплановых задач предопределило выбор Правительством РФ к концу 2006 г. первого варианта — создание государственной корпорации<sup>2</sup>, хотя при этом и назывались такие возможные риски, как ограничение возможностей самостоятельного привлечения ресурсов, дисбалансы и конфликт интересов в развитии ее структурных элементов, недостаточная транспарентность деятельности, дополнительная бюрократизация.

## **2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»**

Созданию данной корпорации предшествовал достаточно длительный цикл выстраивания государственной политики по развитию наноиндустрии. Вопросы развития нанотехнологий и наноиндустрии обсуждались неоднократно на заседаниях Правительства РФ: 18 ноября 2004 г. была одобрена Концепция развития в Российской Федерации работ в области нанотехнологий на период до 2010 г., 25 августа 2006 г. — Программа координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации. Однако принятые меры носили фрагментарный характер, принятие решений по ряду важных мер задерживалось (напри-

<sup>1</sup> Президент РФ на пресс-конференции 31 января 2006 г. объявил о планах создания Российского банка развития с уставным капиталом 2,5 млрд долл.

<sup>2</sup> На заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г. был одобрен проект федерального закона «О Банке развития», предусматривающий использование организационно-правовой формы «государственная корпорация».

мер, в отношении ФЦП по развитию инфраструктуры наноиндустрии<sup>1</sup>, по созданию Фонда развития наноиндустрии для прямого инвестирования в капиталы перспективных компаний).

В значительной мере это стало следствием отсутствия какого-либо отраслевого ведомства, заинтересованного на приоритетной основе в развитии наноиндустрии. В этих условиях для активизации процесса формирования целостной государственной политики по развитию наноиндустрии потребовалось «внешнее» по отношению к правительству воздействие: Президентом РФ 24 апреля 2007 г. была утверждена президентская инициатива «Стратегия развития наноиндустрии», в которой в качестве одного из ключевых элементов формируемой национальной нанотехнологической сети указана Российская корпорация нанотехнологий, на которую возложены задачи организационной и финансовой поддержки инновационной деятельности в сфере нанотехнологий, а 26 апреля 2007 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию призвал как можно скорее завершить разработку и принять закон о создании специальной Российской корпорации нанотехнологий, которой государством должно быть выделено не менее 130 млрд руб.

На выбор государственной корпорации в качестве формы создаваемой организации, вероятно<sup>2</sup>, повлияли также первоначальные планы придать ей отдельные функции органа государственного управления, в частности, по участию в выработке государственной политики в области нанотехнологий и разработке соответствующих проектов нормативных актов, по размещению заказов на НИОКР в области нанотехнологий для государственных нужд, на выполнение функций госзаказчика по ФЦП.

### **3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства**

Создание корпорации в данном случае стало в значительной мере реакцией на торможение в решении проблем реформирования ЖКХ. На заседании Правительства РФ 19 октября 2006 г. после обсуждения доклада Минрегионразвития России по плану мер по реформированию ЖКХ работа данного министерства в этой сфере была признана неудовлетворительной.

Правительство снова вернулось к обсуждению комплекса мероприятий по реформированию ЖКХ на своем заседании 16 февраля 2007 г., в результате были в основном одобрены подготовленные проекты комплекса мероприятий по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 2007–2008 гг. и плана по подготовке нормативных правовых актов по их реализации.

<sup>1</sup> В соответствии со Сводным планом мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 г. (утвержден распоряжением Правительства РФ от 7 июня 2006 г.) в октябре 2006 г. планировалось утвердить Программу создания исследовательской, инновационной и производственной инфраструктуры для наноиндустрии на 2007–2009 гг., однако принятие соответствующей программы произошло с заметной задержкой: ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы» была утверждена 2 августа 2007 г. постановлением Правительства РФ № 498.

<sup>2</sup> В этом случае довольно сложно судить о первичности данных причин, так как, возможно, уже после решения на высшем политическом уровне о создании государственной корпорации возникло стремление использовать открывающиеся благодаря статусу корпорации возможности, в частности, для получения отдельных функций органов государственного управления.

Однако в соответствии с этими документами меры по поддержке проведения собственниками помещений капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов были связаны преимущественно с внесением изменений в Жилищный кодекс РФ в части определения дополнительных форм предоставления бюджетных средств, с принятием соответствующих региональных программ, причем эти меры планировалось реализовать только в 2008 г.

Возможно, это и стало причиной применения более радикальных средств ускорения процессов модернизации жилищного фонда. Президент РФ 26 апреля 2007 г. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал на необходимость создания специального фонда в объеме не менее 250 млрд руб. для переселения граждан из аварийного жилья и проведения ремонта жилищного фонда. Создание такого фонда в форме государственной корпорации<sup>1</sup> мотивировалось как явно некоммерческим характером деятельности, так и необходимостью обеспечить оперативность принятия решений о поддержке, гибкость в использовании средств, в том числе с позиций расширения возможностей софинансирования проведения капитального ремонта, региональных адресных программ.

#### **4. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта**

Создание данной корпорации, по нашему мнению, в определенной степени является следствием «фактора примера» (создания других госкорпораций) и стремления персонализировать ответственность за конечные результаты, централизовать и расширить возможности гибкого и оперативного управления ресурсами для своевременного решения поставленных задач. Напомним, что 8 июня 2006 г. постановлением Правительства РФ № 357 была утверждена ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014 гг.)». При разработке данной программы рассматривались два варианта (в зависимости от результатов выбора страны для проведения Олимпиады), и мероприятия были направлены на получение эффекта при любом варианте развития событий. С учетом особых требований к качеству, срокам и комплексности для управления реализацией данной программы впервые (для ФЦП) предусматривалось создание объединенной дирекции в форме государственного унитарного предприятия, которой госзаказчик программы делегировал функции заказчика-застройщика, связанные со строительством (реконструкцией) и финансированием государственных капитальных вложений, а также функции по финансированию иных программных мероприятий.

Однако утверждение г. Сочи местом проведения Олимпиады, а также уже обозначившиеся проблемы в реализации планов по строительству дали дополнительные аргументы в пользу создания ГК «Олимпстрой»<sup>2</sup> для формирования единого центра управления строительством олимпийских объектов, реализации соответствующих управлеченческих функций, улучшения условий по взаимодействию с

<sup>1</sup> Заметим, что идея использования организационно-правовой формы «государственная корпорация» применительно к реформированию ЖКХ прозвучала еще в сентябре 2006 г.: в докладе Минрегиона развития России в Совете Федерации предлагалось создать государственную корпорацию коммунальных инвестиций.

<sup>2</sup> Следует заметить, что при обсуждении законопроекта о создании ГК «Олимпстрой» в Государственной Думе в ряде заключений содержались сомнения в целесообразности создания этой государственной корпорации и особенно в бессрочном характере ее деятельности.

частными инвесторами. В Федеральном законе о создании данной корпорации предусмотрено утверждение Правительством РФ Программы строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта, а также переход к корпорации всех прав и обязанностей по государственным контрактам, заключенным от имени РФ ФГУП «Объединенная дирекция федеральной целевой программы “Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014 гг.)”»<sup>1</sup>.

### **5. Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»**

Основой для создания корпорации должно стать ФГУП «Рособоронэкспорт»<sup>2</sup>, являющееся государственным посредником по экспорту (импорту) продукции военного назначения, а также контролирующее крупные пакеты акций ряда крупных российских компаний, таких, как ОАО «Оборонпром», «Мотовилихинские заводы», «Корпорация ВСМПО-Ависма» и «АвтоВАЗ».

В начале августа 2007 г. Государственно-правовое управление Президента РФ направило в Правительство РФ законопроект о создании государственной корпорации «Ростехнологии», при этом предлагалось акционировать ФГУП «Рособоронэкспорт», а акции создаваемого на его базе ОАО передать государственной корпорации в качестве имущественного вклада Российской Федерации. Однако в Правительстве РФ данный законопроект вызвал определенные сомнения<sup>3</sup>.

Вероятно, вследствие жестких намерений обеспечить принятие закона в сжатые сроки законопроект «О государственной корпорации по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростехнологии”» был внесен 25 сентября 2007 г. в Государственную Думу непосредственно Президентом РФ. Судя по тексту первоначального законопроекта, создание корпорации предполагало также аккумулирование средств входящих в нее компаний, формирование ряда системообразующих экспортно-ориентированных интегрированных структур в промышленном и оборонно-промышленном комплексах.

Соответствующий Закон был принят уже 23 ноября 2007 г., а еще через три дня — 26 ноября 2007 г. — Президент РФ подписал Указ № 1577 «Об открытом акционерном обществе “Рособоронэкспорт”», устанавливающий, что:

- ФГУП «Рособоронэкспорт» акционируется, а акции создаваемого ОАО «Рособоронэкспорт» передаются государственной корпорации «Ростехнологии»;

<sup>1</sup> В дальнейшем при утверждении программы строительства олимпийских объектов Правительством РФ также было принято решение досрочно (с 1 января 2008 г.) завершить реализацию ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014 гг.)» (постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 «О программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта»).

<sup>2</sup> ФГУП «Рособоронэкспорт» было создано путем слияния федеральных государственных унитарных предприятий «Государственная компания “Росвооружение”» и «Промэкспорт» в соответствии с Указом Президента РФ от 4 ноября 2000 г. № 1834 «О создании федерального государственного унитарного предприятия “Рособоронэкспорт”».

<sup>3</sup> В начале сентября 2007 г. председатель Правительства РФ М. Фрадков призвал не торопиться с созданием новой госкорпорации на базе «Рособоронэкспорта», заявив, что предложенный вариант ее формирования является не единственным.

- ОАО «Рособоронэкспорт» является государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения<sup>1</sup>;
- государственная корпорация «Ростехнологии» осуществляет внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения в части рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности.

Таким образом, данной корпорации прямо или опосредованно (через ОАО «Рособоронэкспорт») стали подконтрольны функции по осуществлению внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

По нашему мнению, создание данной корпорации в известной мере означает формирование еще одного центра принятия решений по выработке и реализации политики развития оборонно-промышленного и машинотехнического комплексов, что можно рассматривать как расширение конкуренции различных государственных институтов со всеми как положительными, так и отрицательными последствиями.

## 6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»

Вопросы развития атомного комплекса входят в число приоритетных направлений российской государственной политики, деятельность в данной области строится в соответствии с рядом стратегических документов<sup>2</sup>. С 2006 г. такой составляющей атомной отрасли, как атомный энергопромышленный комплекс, стало уделяться особое внимание — Правительством РФ была одобрена долгосрочная ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007—2010 годы и на перспективу до 2015 года»<sup>3</sup>. Были также определены задачи реструктуризации гражданского сектора атомной отрасли, акционирования входящих в него ГУПов, формирования вертикально-интегрированной структуры — в феврале 2007 г. для этого был принят специальный закон<sup>4</sup>, а в апреле Президентом РФ был подписан указ, предусматривающий создание ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»<sup>5</sup>. Таким образом, в гражданском секторе атомной отрасли началась крупномасш-

<sup>1</sup> Федеральным законом от 26 ноября 2007 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона “О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами”» был изменен в том числе состав организаций, имеющих право на участие в осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения (ст. 12): в него прямо включена государственная корпорация «Ростехнологии» и институционально расширен возможный состав «государственных посредников — специализированных организаций» (к ГУПам добавились акционерные общества, 100% акций которых находится в федеральной собственности или передано некоммерческой организации в форме государственной корпорации).

<sup>2</sup> Программа развития атомной энергетики Российской Федерации на 1998—2005 годы и на период до 2010 г., утверждена постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 815; Стратегия развития атомной энергетики России на первую половину XXI века, одобрена Правительством Российской Федерации 25 мая 2000 г.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 6 октября 2006 г. № 605.

<sup>4</sup> 2 ноября 2006 г. Президентом РФ был внесен в Государственную Думу законопроект, а в результате его обсуждения 5 февраля 2007 г. был принят Федеральный закон № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором в том числе определен порядок осуществления структурных преобразований в атомном энергопромышленном комплексе.

<sup>5</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 г. «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации» было определено создание ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» и внесение в его уставный капитал до 1 августа 2007 г. акций ряда ОАО гражданского сектора атомной отрасли, передача определенных федеральных государственных образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, а до 1 декабря 2007 г. — внесение акций ОАО, создаваемых путем преобразования ГУПов.

табная реструктуризация государственных активов путем создания крупного акционерного холдинга, объединяющего всю цепочку: добычу и обогащение урановой руды, производство и переработку ядерного топлива, проектирование и строительство АЭС.

В то же время при существенном продвижении в решении вопросов развития энергетического комплекса оставались проблемы совершенствования управления ядерным оружейным комплексом, не утратила актуальности задача проведения единой стратегии, инвестиционной и технической политики применительно ко всей атомной отрасли<sup>1</sup>. В связи с этим Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» определено в том числе следующее:

- формирование и реализация корпорацией государственной политики по обеспечению функционирования и развития организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов, проведение государственной политики в области развития атомной отрасли, выполнение заданий государственной программы вооружений и государственного оборонного заказа;
- передача корпорации функций и полномочий Федерального агентства по атомной энергии;
- имущественный взнос Российской Федерации в виде акций ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс», находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, имущественных комплексов ФГУПов по соответствующим утверждаемым Президентом РФ перечням, а также имущества, закрепленного на праве оперативного управления за федеральными государственными учреждениями, по утверждаемому Правительством РФ перечню.

В данном случае выбор государственной корпорации (как организационно-правовой формы) определялся, вероятно, необходимостью сочетания в одном субъекте функций государственного органа управления с проведением полномасштабной реструктуризации имущества атомной отрасли, создания единой системы государственного управления хозяйственной деятельностью в отношении входящих в нее организаций.

*При всей разнородности целей создания государственных корпораций и индивидуальности «набора предпосылок» к выбору данной организационно-правовой формы можно заметить, что:*

- создание каждой из государственных корпораций служит элементом в той или иной довольно длинной цепочке мер государства по реализации политики в определенном направлении;
- государственные корпорации являются не столько альтернативой таким механизмам, как формирование и реализация ФЦП, создание акционерных холдингов, формируемых за счет государственных активов, сколько их до-

<sup>1</sup> Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 г. указал на необходимость значительных изменений в структуре электрогенерации, в том числе за счет увеличения доли атомной генерации, строительства 26 атомных энергоблоков на основе современных технологий в ближайшие 12 лет. В связи с этим было предложено создать специальную корпорацию, объединяющую предприятия атомной энергетики и промышленности и работающую на внутреннем и внешнем рынках, а кроме того, решающую задачи обеспечения интересов государства в сфере обороны.

- полнением и развитием на определенной стадии, своеобразной организационной надстройкой;
- в ряде случаев создание корпорации стало способом преодоления торможения в обсуждении и выработке решений по отдельных ключевым проблемам в Правительстве РФ.

### 11.3. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г. и издержки скоротечности данного процесса

Необходимо обратить особое внимание *на ужесточение действия со второй половины 2007 г. фактора ограниченности времени при создании государственных корпораций*. После обсуждения и принятия Закона о Банке развития все последующие законопроекты по государственным корпорациям вносились либо депутатами, либо Президентом РФ<sup>1</sup>. В то же время эти законопроекты принимались в максимально сжатые сроки — через 1,5–2 месяца после внесения, при этом на рассмотрение в Государственной Думе приходилось лишь 1–1,5 месяца (рис. 11.2).



*Рис. 11.2. Процесс обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г.*

В принципе обсуждение в Государственной Думе законопроектов о создании государственных корпораций было относительно критичным: наиболее часто высказывались замечания по составу функций и полномочий корпораций, порядку наделения их имуществом и распоряжения доходами, по различным аспектам организации взаимодействия с другими хозяйствующими субъектами в рамках осуществления профильной деятельности, по порядку и процедурам управления в рамках корпораций, по вопросам государственного контроля за их деятельностью.

<sup>1</sup> Такой «переход» законодательной инициативы по внесению законопроектов о создании государственных корпораций от Правительства РФ к депутатам и Президенту РФ во многом определялся тем, что временные издержки процессов разработки и обсуждения законопроектов в Правительстве РФ стали особенно ощутимыми на фоне ограниченности времени.

стью. В результате некоторые из наиболее спорных положений<sup>1</sup> законопроектов, в том числе касающиеся избыточных функций и полномочий, были исключены. Вместе с тем ряд существенных замечаний (как специфических для отдельных корпораций<sup>2</sup>, так и более универсальных<sup>3</sup>) не был принят во внимание при доработке законопроектов.

В конечном счете *скоротечный процесс принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г. обусловил целый ряд значимых проблем*, имеющих отношение как к «качеству» законодательного определения данной организационно-правовой формы, так и к функционированию созданных госкорпораций.

Применительно к законодательному регулированию создания и деятельности госкорпораций можно отметить следующие *проблемы*:

1. *«Рамочность» принятых законов о создании государственных корпораций*. Практически все принятые законы отличаются низким уровнем детализации<sup>4</sup> условий и принципов деятельности корпораций (за единственным исключением в виде Закона о создании Фонда содействия реформированию ЖКХ), требуют для обеспечения практической работы принятия ряда подзаконных актов, определения весьма значимых процедур на уровне самой корпорации. Для большинства созданных корпораций в принятых законах не определен порядок их реорганизации или ликвидации, есть только отыскочные нормы, что это может быть сделано на основе соответствующего федерального закона (порядок ликвидации корпорации определен только применительно к Фонду содействия реформированию ЖКХ, в отношении которого зафиксирован срок его деятельности<sup>5</sup>).

2. *Низкий уровень «унификации» норм принятых законов о создании государственных корпораций*. Конечно, цели и задачи, направления деятельности каждой из корпораций весьма индивидуальны, но даже в случае близких по сути норм их изложение существенно различается, в том числе по детальности и стилистике<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Можно привести следующие отдельные примеры: в соответствии с первоначальным текстом законопроекта о создании ГК «Роснано» предполагалось предоставить данной корпорации ряд функций государственных органов власти (по разработке и согласованию нормативных правовых проектов, по выполнению функций госзаказчика по реализации ФЦП), право корпорации использовать до 10% сумм бюджетного финансирования на административно-управленческие расходы; в законопроекте о создании госкорпорации «Ростехнологии» устанавливалось право правления данной корпорации определять порядок и размеры регулярных и/или единовременных поступлений (взносов) от организаций, акции (доли) которых находятся в собственности корпорации; в законопроекте о создании госкорпорации «Олимпстрой» содержалась норма, что имущество данной корпорации состоит из имущественных взносов Российской Федерации, Краснодарского края и г. Сочи.

<sup>2</sup> Например, в отношении законопроекта по ГК «Олимпстрой» неоднократно высказывались замечания по отсутствию норм, ограничивающих срок деятельности данной корпорации (что вытекает из проектного характера возлагаемых на нее задач).

<sup>3</sup> К замечаниям такого рода можно отнести низкий уровень законодательной регламентации деятельности корпораций, отсутствие правил и критерии отбора проектов, объектов для финансирования, неопределенность порядка совершения сделок с заинтересованностью, неразвитость норм по возможному конфликту интересов, недостаточность процедур государственного контроля за деятельность корпораций.

<sup>4</sup> Для таких госкорпораций, как «Росатом», «Олимпстрой», недостаточная детализация законов по их созданию в определенной степени компенсируются программами развития соответствующих областей.

<sup>5</sup> В соответствии с ч. 6 ст. 3 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» данный фонд действует до 1 января 2012 г.

<sup>6</sup> Обращаем внимание на то, что различается даже стиль определения полного и краткого названий корпораций (например, ГК «Роснано», госкорпорация «Росатом», государственная корпорация «Ростехнологии»).

3. *Слабый эффект для развития базового Закона о некоммерческих организациях.* В принципе можно было бы рассчитывать, что активизация использования норм по государственным корпорациям, принятие соответствующих законов приведет к обобщению практики, уточнению и дополнению норм Закона о некоммерческих организациях, однако этого не произошло. Лишь в одном случае параллельно с принятием Закона о Банке развития для обеспечения возможностей заимствования им средств в нормы Закона о некоммерческих организациях было внесено дополнение в части возможности формирования уставного капитала госкорпорации, определяющее минимальный размер ее имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов<sup>1</sup>.

Применительно к функционированию госкорпораций в качестве *наиболее значимых издержек «стремительности» обсуждения законопроектов об их создании* можно выделить следующие:

1. Чрезмерно общий и структурно фрагментарный характер законов о создании государственных корпораций, низкий уровень законодательной регламентации деятельности корпораций привели к *задержке с началом реальной работы корпораций по решению их основных задач, усилили риски «теневого» лоббирования интересов различных сторон, «конъюнктурности» в принятии решений в ущерб стратегичности и последовательности*. Большинство созданных корпораций смогло приступить в полной мере к реализации базовых функций лишь по истечении нескольких месяцев — до этого происходил процесс формирования и согласования различных документов, определяющих их практическую деятельность.

Создание корпораций приводит к существенному изменению «расстановки сил» в системе государственного управления, к переходу к принятию отдельных важных решений на уровень корпораций, что при недостаточной регламентации<sup>2</sup> деятельности корпораций, отсутствии в принятых законах норм, связанных с выявлением и урегулированием возможных конфликтов интересов в процессе функционирования корпораций, краткости и неполноте норм по взаимоотношениям корпораций с органами государственной власти существенно повышает соответствующие риски.

2. Создание госкорпораций до определения стратегий, концепций их деятельности, недостаточная обоснованность размеров и состава имущественных взносов в сочетании с закрытостью (кулуарностью) процессов подготовки и обсуждения проектов создания госкорпораций, ограниченностью (неопределенностью) требований к транспарентности их деятельности привели к *ухудшению бизнес-климата и недоверию к госкорпорациям со стороны общества* (прежде всего экспернского и бизнес-сообщества).

Эта проблема в значительной мере обусловлена нечеткостью границ деятельности и роста корпораций, неопределенностью правил и критериев отбора корпорациями объектов для поддержки, неясностью принципов управления и распоряжения ими своим имуществом, нечеткостью их дальнейших планов по развитию

<sup>1</sup> Статья 3 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О банке развития».

<sup>2</sup> Только в Федеральном законе «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» есть нормы, определяющие необходимость регламента. В соответствии со ст. 33 данного Закона регламент корпорации утверждается Правительством РФ и устанавливает порядок и правила осуществления возложенных на корпорацию полномочий и функций, в том числе порядок ее взаимодействия с государственными органами власти, исполнения поручений Президента РФ и Правительства РФ.

своей деятельности, принципов построения взаимоотношений с бизнес-сообществом. Сомнения в рациональности деятельности созданных госкорпораций, особенно в начале их функционирования, во многом обусловливались недостаточной регламентацией вопросов, связанных с осуществлением государственного контроля за деятельностью корпораций, отсутствием эффективных инструментов гражданского контроля за их деятельностью.

3. Интенсивность процесса создания в 2007 г. разнородных корпораций породила в различных властных элитах ощущение, что данное направление государственной политики может быть существенно расширено. Это повлекло формирование множества предложений по созданию новых корпораций, привело к существенному усилению соответствующего лоббирования, что *повысило риск превращения данного инструмента из исключительного в массовый*.

В данном контексте уместно напомнить про появившиеся в 2007 г. предложения по созданию государственных корпораций «Росрыбфлот», «Автодор», по закупке лекарств, по экспорту зерна, по жилищному строительству и т. п. Можно сказать, что среди отдельных представителей исполнительной и законодательной власти возникла определенная эйфория по поводу государственных корпораций и их возможного потенциала в решении ряда серьезных проблем социально-экономического развития. Впрочем, на сегодняшний день можно говорить о том, что *угроза дальнейшего разрастания процесса создания госкорпораций в ближайшее время едва ли осуществится: так, компания «Росрыбфлот» и «Росавтодор» планируется создать в форме акционерных обществ, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства создан в организационно-правовой форме фонда*.

#### **11.4. Развитие деятельности государственных корпораций в 2007–2008 гг.**

Процессы становления и развития каждой из корпораций в 2007–2008 гг. характеризовались целым рядом специфических особенностей и были при этом весьма динамичными. В связи с этим мы дадим *краткую характеристику развития деятельности госкорпораций*.

##### **1. Внешэкономбанк**

Важной специфической чертой Внешэкономбанка является его создание путем преобразования действующего Банка внешнеэкономической деятельности СССР, поэтому можно считать, что функционирование госкорпорации началось с момента ее официального образования. Также заметим, что Законом о создании госкорпорации предусматривалось внесение в уставный капитал Внешэкономбанка 100% акций ОАО «Российский банк развития» и порядка 5% акций ЗАО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк»<sup>1</sup>. Соответствующее решение было принято Правительством РФ в декабре 2007 г.<sup>2</sup>

Если рассматривать деятельность госкорпорации именно в качестве нового института развития, то отправной точкой следует считать принятие через 2 месяца после официального создания госкорпорации меморандума о финансовой по-

<sup>1</sup> Поясним, что собственником оставшейся части акций являлся Банк внешнеэкономической деятельности СССР.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 7 декабря 2007 г. № 1766-р.

литике Внешэкономбанка, определившего основные направления, показатели и ограничения его инвестиционной и финансовой деятельности<sup>1</sup>. Первые решения об одобрении поддержки инвестиционных проектов, удовлетворяющих положениям данного меморандума, были приняты в марте 2008 г., т. е. спустя 10 месяцев с момента официального создания госкорпорации. К октябрю 2008 г. Наблюдательный совет Внешэкономбанка одобрил участие госкорпорации в реализации уже более чем 20 крупных проектов на сумму около 200 млрд руб.

За прошедший с момента создания период госкорпорацией заключены соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с рядом федеральных органов власти, региональных администраций, крупнейших государственных компаний (ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ГК «Ростехнологии», ОАО «Роснефть»).

С сентября 2008 г. госкорпорация стала важным инструментом обеспечения финансовой устойчивости отечественных кредитных организаций. Примерами мер адресной поддержки, реализуемых госкорпорацией, может служить приобретение 98% акций ОАО АКБ «Связь-банк», системной поддержки — предоставление крупных долгосрочных кредитов специализированным банкам (ОАО «Банк ВТБ» и ОАО «Россельхозбанк»), наделение Внешэкономбанка правом оказывать финансовую поддержку российским организациям по обслуживанию иностранных заимствований<sup>2</sup>. Для этих целей госкорпорации предоставлены дополнительные ресурсы<sup>3</sup>.

На наш взгляд, будет весьма сложно обеспечить в рамках одной госкорпорации разумное сочетание реализации мер по преодолению финансового кризиса и решения задач поддержки долгосрочных инновационных и инвестиционных проектов (есть риск, что усилия будут сконцентрированы на первом направлении в ущерб второму).

## 2. Госкорпорация «Роснано»

Практическая деятельность госкорпорации по поддержке проектов развития наноиндустрии началась, по сути, спустя 10 месяцев после даты ее официального создания. Однако до этого момента госкорпорацией был выполнен значительный объем подготовительных работ: принято значительное число документов, сформирован ряд органов, изучена сфера деятельности и т. п.

За первый год функционирования госкорпорации к ней поступило около 650 заявок от более чем 350 организаций. В конце мая 2008 г. Наблюдательный совет госкорпорации утвердил первый инвестиционный проект по производству асферических оптических элементов. К настоящему времени руководством корпорации приняты решения о финансировании нескольких проектов на сумму свыше 1 млрд руб.

<sup>1</sup> Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

<sup>3</sup> В соответствии с Законом «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» Банк России размещает во Внешэкономбанке депозиты на общую сумму до 50 млрд долл. США сроком на один год. Кроме того, во Внешэкономбанке могут быть размещены на депозиты средства Фонда национального благосостояния сроком до 31 декабря 2019 г. на общую сумму до 450 млрд руб.

Важным направлением деятельности госкорпорации является ее участие в инфраструктурных проектах и программах. Она ведет работу по развертыванию, поддержанию и координации деятельности новых и уже существующих элементов нанотехнологической инфраструктуры: софинансирует развитие материально-технической базы центров коллективного пользования, научно-внедренческих центров, включая центры инжиниринга, а также некоммерческих институтов развития, таких, как технопарки, центры трансфера технологий, особые экономические зоны и бизнес-инкубаторы. В госкорпорацию поступило порядка 10 инфраструктурных проектов. Кроме того, до конца 2008 г. она планирует осуществить запуск нескольких pilotных образовательных проектов, направленных в первую очередь на подготовку и переподготовку специалистов, необходимых для реализации инвестиционных проектов в сфере нанотехнологий, которые госкорпорация финансирует или планирует финансировать<sup>1</sup>. В госкорпорацию поступили заявки нескольких ведущих вузов страны на реализацию pilotных проектов, один из которых был утвержден наблюдательным советом в конце сентября 2008 г.

Отметим, что госкорпорация прилагает значительные усилия для развития системы связей и популяризации своей деятельности, в том числе на международном уровне. За прошедший период ею заключены соглашения о сотрудничестве с рядом федеральных органов власти, региональных администраций, российских (в частности, ГК «Росатом») и зарубежных компаний, корпорация ведет подготовку Международного форума по нанотехнологиям<sup>2</sup>.

Существенным событием для госкорпорации следует признать смену ее генерального директора в сентябре 2008 г.<sup>3</sup>

За прошедший период деятельность госкорпорации была в значительной степени связана с подготовкой к непосредственному осуществлению функций по поддержке развитияnanoиндустрии — с вопросами изучения и анализа ситуации на рынках, разработки стратегии своей деятельности, определения принципов и процедур поддержки проектов, развития партнерских связей, популяризации своей деятельности, тогда как собственно реализация проектов началась спустя почти год после создания корпорации. В дальнейшем с учетом регламентации деятельности госкорпорации, отработки процедур отбора проектов в试点ном режиме можно ожидать активизации и расширения масштабов ее деятельности по поиску и отбору инновационных проектов в области nanoиндустрии.

### **3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства**

Данная госкорпорация начала практическую деятельность по предоставлению ресурсов примерно через полгода с момента ее официального создания. Тем не менее еще в конце 2007 — начале 2008 г. был принят ряд документов, касающихся практической деятельности госкорпорации и порядка ее взаимодействия с регионами.

Первая заявка на предоставление финансовой поддержки была одобрена правлением госкорпорации в феврале 2008 г. Однако уже к концу июля число одоб-

<sup>1</sup> <http://www.rosnano.ru/Publication.aspx?PublicationId=860>

<sup>2</sup> О высоком статусе данного мероприятия свидетельствует хотя бы тот факт, что его проведение одобрено распоряжением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 1169-р.

<sup>3</sup> Указом Президента РФ от 22 сентября 2008 г. № 1401 генеральным директором госкорпорации назначен А.Б. Чубайс.

ренных заявок достигло 60. Параллельно развивалась деятельность по информированию региональных властей о процедурах взаимодействия с фондом, порядке расходования выделяемых средств и т. п. Кроме того, госкорпорация начала проводить проверки в отношении порядка освоения предоставляемых ресурсов.

К настоящему времени одобрены и реализуются заявки (в том числе целый ряд повторных) около 70 субъектов РФ на предоставление финансовой поддержки. Кроме того, госкорпорацией заключены соглашения о взаимодействии с рядом федеральных органов власти.

На наш взгляд, порядок и процедуры функционирования госкорпорации к настоящему моменту достаточно отработаны, фонд осуществляет деятельность в штатном режиме, поэтому риски, связанные с развитием дальнейшей деятельности, представляются нам относительно низкими.

#### **4. Госкорпорация «Олимпстрой»**

Практическое функционирование госкорпорации по сути началось после того, как Правительством РФ в конце декабря 2007 г. была утверждена Программа строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта, а также определен размер имущественного взноса Российской Федерации в госкорпорацию<sup>1</sup>.

В настоящее время госкорпорация активно реализует программу строительства: осуществляет землеотвод, проводит конкурсы и тендеры, заключает договора на строительство объектов, организует публичные мероприятия, в том числе общественные слушания.

Заметными событиями в деятельности госкорпорации до сих пор являлись смена ее президента<sup>2</sup> (связанная, по мнению некоторых экспертов, с отставанием от графика строительства олимпийских объектов<sup>3</sup>) и расширение состава Наблюдательного совета корпорации до 16 человек<sup>4</sup>. Отметим также, что в прессе неоднократно возникали сообщения о разного рода проблемах в деятельности госкорпорации<sup>5</sup>, по которым, однако, не было официальных комментариев.

Принципиальным отличием ГК «Олимпстрой» от всех остальных государственных корпораций является «детерминированность» основного результата деятельности и сроков его достижения. Можно ожидать, что по мере приближения 2014 г. госкорпорация будет запрашивать (и, весьма вероятно, получать) дополнительные объемы ресурсов для завершения строительства олимпийских объектов в установленные сроки.

#### **5. Госкорпорация «Ростехнологии»**

За прошедший период развитие деятельности госкорпорации сочеталось с расширением и диверсификацией ее имущественного комплекса за счет разного рода промышленных активов. Практически одновременно с созданием госкорпорации

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 (в редакции постановления Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 443) «О программе строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта».

<sup>2</sup> Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2008 г. № 509-р президентом госкорпорации назначен В. В. Колодяжный.

<sup>3</sup> См. например, *Бутрин Д., Ребров Д., Сборов А.* «Олимпстрой» дожил до перестройки // *Коммерсантъ*. 2008. 18 апр.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2008 г. № 1091-р.

<sup>5</sup> См. например, *Гудков А., Бутрин Д.* «Олимпстрою» не помог аутсорсинг // *Коммерсантъ*. 2008. 21 авг.

было принято решение о передаче ей 100% акций ОАО, создаваемого на базе ФГУП «Рособоронэкспорт»<sup>1</sup>. В конце мая 2008 г. было решено передать госкорпорации находящиеся в федеральной собственности крупные пакеты акций трех авиакомпаний для учреждения ОАО «ЭйрЮнион» совместно с группой сторонних инвесторов<sup>2</sup>. Наконец, в июле 2008 г. было принято решение о передаче госкорпорации пакетов акций 183 акционерных обществ, создаваемых путем преобразования федеральных государственных унитарных предприятий, 243 существующих акционерных обществ<sup>3</sup>, а также 2 совместных предприятий с участием Российской Федерации в капитале<sup>4</sup>. Большинство указанных предприятий и обществ представляют различные отрасли оборонной промышленности. Кроме того, ряд организаций относятся к сфере внешнеэкономической деятельности, науки, машиностроения, металлургии, авиаперевозок, а также представляют непроизводственную сферу.

Наряду с предпринятым масштабным увеличением активов госкорпорация также была наделена в отношении дочерних компаний дополнительными функциями, в числе которых организация выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества, а также реструктуризация дочерних компаний, создание и развитие на их основе интегрированных структур. Кроме того, были установлены дополнительные полномочия Наблюдательного совета, среди которых:

- утверждение программ деятельности и реформирования организаций госкорпорации;
- утверждение по согласованию с Правительством РФ программы отчуждения находящихся в собственности госкорпорации акций организаций и холдинговых компаний;
- утверждение системы показателей эффективности управления организациями госкорпорации.

Параллельно с формированием производственных активов госкорпорация по ряду направлений активизировала свои усилия по содействию реструктуризации предприятий, привлечению инвестиций, реализации антикризисных мер. Так, в конце 2007 г. корпорация подписала меморандум о взаимопонимании с компаниями *Troika Capital Partners* и *Renault*<sup>5</sup>, а в феврале 2007 г. заключила соглашения, участниками которых помимо названных компаний являлись ФГУП «Рособоронэкспорт», ОАО «АвтоВАЗ», группа компаний «Тройка Диалог». Эти документы

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577 «Об открытом акционерном обществе «Рособоронэкспорт». Заметим, однако, что данное решение до сих пор не выполнено.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 26 мая 2008 г. № 853 «Об имущественном взносе Российской Федерации в государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» и об открытом акционерном обществе «ЭйрЮнион». Заметим, что решение о создании ОАО «ЭйрЮнион» было принято еще в первой половине 2007 г. (см. Указ Президента РФ от 28 апреля 2007 г. № 570 «Об открытом акционерном обществе «ЭйрЮнион»»).

<sup>3</sup> Заметим, что 12 пакетов акций находятся в хозяйственном ведении ФГУП «Рособоронэкспорт», которое после акционирования само должно стать дочерней компанией корпорации «Ростехнологии».

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 «Вопросы государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»».

<sup>5</sup> «Ростехнологии» и Renault получили по 50% акций «АвтоВАЗа» // Gzt.ru 8 декабря 2007 г. (<http://www.gzt.ru/auto/2007/12/08/205926.html>).

были посвящены вопросам стратегического партнерства между компаниями *Renault* и АвтоВАЗ, в рамках которого предусматривалось приобретение *Renault* у группы компаний «Тройка Диалог» 25% акций ОАО «АвтоВАЗ». В конце июня 2008 г. было объявлено о намерении госкорпорации создать совместно с ОАО «АвтоВАЗ» и компанией «Тройка Диалог» холдинг по выпуску автокомпонентов<sup>1</sup>.

В сентябре 2008 г. в ответ на кризисную ситуацию, в которой оказалось ОАО «ЭйрЮнион», госкорпорацией совместно с властями Москвы и Красноярского края по согласованию с Правительством РФ было принято решение о создании новой, объединенной авиационной компании «Авиалинии России» на базе ОАО «ЭйрЮнион», а также ряда других авиакомпаний<sup>2</sup>, при этом контрольный пакет акций компании «Авиалинии России» будет принадлежать госкорпорации «Ростехнологии».

Таким образом, к настоящему времени в деятельности госкорпорации прослеживаются две взаимосвязанные линии: расширение состава производственных активов, получение дополнительных функций, полномочий и реализация на этой основе мер по формированию производственных холдингов, иногда антикризисного характера. Масштабы и направления дальнейшего расширения деятельности данной госкорпорации характеризуются высокой степенью неопределенности.

## 6. Госкорпорация «Росатом»

Госкорпорация была призвана заменить собой орган государственной власти — Федеральное агентство по атомной энергии, поэтому отправной точкой в ее деятельности как самостоятельного субъекта следует считать упразднение данного агентства и передачу его функций госкорпорации. Соответствующее решение было принято в марте 2008 г. — спустя почти 4 месяца после официального создания корпорации<sup>3</sup>.

Важной целью деятельности корпорации наряду с осуществлением функций органа государственной власти является также управление государственным имуществом. Решение о передаче корпорации первой «группы» государственных активов было принято в начале февраля 2008 г.<sup>4</sup> — еще до ликвидации профильного федерального агентства. Затем одновременно с упразднением агентства было принято решение о передаче госкорпорации акций 5 акционерных обществ, а также права осуществлять от имени Российской Федерации полномочия собственника имущества 100 ФГУП.

Принципиально важным шагом на пути развития деятельности госкорпорации стало принятие в сентябре 2008 г. Программы ее деятельности на долгосрочный период (2009—2015)<sup>5</sup>. Значимость указанной программы обусловлена тем, что на-

<sup>1</sup> См.: Беликов Д. «Ростехнологии» разложат АвтоВАЗ на компоненты // Коммерсантъ. 2008. 30 июня.

<sup>2</sup> ГТК «Россия», «Кавминводыавиа», «Оренбургские авиалинии», «Саратовские авиалинии» и «Владивосток-авиа». <http://www.rostechnologii.ru/arch1.shtml>

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 «О мерах по созданию государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”».

<sup>4</sup> В соответствии с нормой Закона «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2008 г. № 116-р предусмотрена передача госкорпорации 100% акций ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 «О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом” на долгосрочный период (2009—2015 гг.)».

ряду с общими целями, задачами и направлениями деятельности госкорпорации она определяет также конкретный перечень мероприятий и объемы бюджетного финансирования каждого из них.

Данная корпорация де-факто является не столько хозяйствующим субъектом, сколько органом государственной власти. Поскольку профильная сфера ее деятельности, долгосрочные цели и задачи представляются четко определенными, мы оцениваем перспективы развития деятельности данной корпорации как хорошие.

### **11.5. Основные проблемы корпоративного управления в созданных государственных корпорациях**

На данном этапе достаточно очевидным является тот факт, что потенциал созданных государственных корпораций в значительной степени определяется имущественным вкладом Российской Федерации, наделением корпораций определенными правами и функциями, возможностями гибкого использования финансовых ресурсов, их административным статусом, а также наличием определенного опыта (навыков).

Все корпорации (возможно, только за исключением ГК «Олимпстрой») были сформированы за счет достаточно большого имущественного взноса Российской Федерации, хотя его структура (пакеты акций, имущественные комплексы, денежные средства и т. п.) применительно к каждой из корпораций достаточно индивидуальна: Внешэкономбанк получил дополнительные банковские активы и денежные средства на длительную перспективу, Фонд содействия реформированию ЖКХ и ГК «Роснано» — прежде всего денежные средства, обеспечивающие их работу на достаточно длительную перспективу, а основа взноса в госкорпорации «Росатом» и «Ростехнологии» — акции крупных производственных холдингов (ОАО «Атомэнергопром» и ОАО «Рособоронэкспорт» соответственно), а также имущественные комплексы ФГУП.

Некоторые корпорации в определенной степени «замещают» в новом качестве ранее существовавшие структуры, в том числе путем передачи отдельных полномочий: Внешэкономбанк создан на основе реорганизации и капитализации уже существовавших институтов развития («Росэксимбанк», «Российский банк развития», Внешэкономбанк СССР), госкорпорация «Росатом» обеспечивает «замещение» Федерального агентства по атомной энергии, а ГК «Олимпстрой» в связке с Программой строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта «замещает» ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014)» и Дирекцию данной ФЦП в виде ФГУП.

Административный статус созданных госкорпораций в целом весьма высокий: руководители и/или наблюдательные советы большинства этих корпораций назначаются Президентом РФ, определены достаточно длительные сроки их назначения.

Что касается вклада в потенциал корпораций определенного опыта, то такого рода оценки всегда весьма субъективны. Можно отметить, что в рамках Внешэкономбанка может быть использован опыт поддержки долгосрочных приоритетных проектов Российского банка развития, а также пилотный опыт «Росэксимбанка» в реализации различных схем экспортных проектов, госкорпорация «Росатом» может в полной мере задействовать опыт Федерального агентства по атомной

энергии по управлению в соответствующей области, формированию и реализации стратегий развития, а госкорпорация «Ростехнологии» может использовать в движении высокотехнологичной продукции на экспорт опыт «Рособоронэкспорта» в осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

С учетом особенностей организационно-правовой формы госкорпораций представляется важным вопрос о том, *насколько рациональны системы корпоративного управления госкорпораций с позиций реализации их потенциала в решении поставленных задач.*

Для оценки корпоративного управления в госкорпорациях, в том числе с учетом их специфики как субъектов для решения публичных задач, рассмотрим, в какой степени обеспечиваются *следующие принципы*:

1) определенность стратегических целей, задач, направлений и принципов деятельности госкорпорации; наличие системы целевых показателей и ключевых событий в деятельности госкорпорации для оценки эффективности управления;

2) представительство в наблюдательных советах госкорпорацией основных стейххолдеров; наличие процедур разрешения конфликта интересов, участия независимых директоров;

3) четкое распределение полномочий и ответственности между менеджментом и наблюдательным советом госкорпорации;

4) формализация, регламентация процедур взаимодействия между всеми участниками корпоративного управления; прозрачность деятельности как менеджмента, так и членов наблюдательного совета по управлению госкорпорацией; определенность принципов взаимодействия госкорпораций с федеральными органами исполнительной власти;

5) информационная прозрачность госкорпорации в плане как достигнутых результатов деятельности, так и процедур принятия решений; развитые процедуры подотчетности госкорпораций.

### **1) Стратегии деятельности**

Наличие содержательных стратегий деятельности и их публичность представляется необходимой основой для построения рациональной системы корпоративного управления в госкорпорациях, объективной оценки результатов их деятельности, формирования системы мотиваций для менеджмента и ограничения скрытого лоббирования интересов ведомств и различных политических элит. В то же время прогресс в данном направлении представляется ограниченным.

В законах о создании госкорпораций (за исключением госкорпораций «Росатом» и «Олимпстрой»<sup>1</sup>) не определена необходимость разработки и принятия стратегий (долгосрочных программ) их деятельности, кроме того, отсутствуют какие-либо нормативные акты, определяющие требования к таким стратегиям, порядок их разработки и обсуждения, актуализации их содержания.

<sup>1</sup> В Федеральном законе «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» нет требования по разработке стратегии, но есть отдельная глава 4 «Программа деятельности корпорации на долгосрочный период и порядок ее финансового обеспечения». В Федеральном законе «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта» тоже нет прямого требования по разработке стратегии, но при этом определено, что деятельность этой корпорации осуществляется в соответствии с программой строительства, утверждаемой Правительством РФ (ст. 3).

В то же время по двум госкорпорациям стратегии определены: в апреле 2008 г. Наблюдательный совет Внешэкономбанка одобрил стратегию его развития на 2008–2012 гг., а в мае 2008 г. Наблюдательный совет ГК «Роснано» одобрил стратегию деятельности до 2020 г. В то же время применительно к деятельности госкорпораций «Олимпстрой» и «Росатом» определены долгосрочные программы их деятельности: Правительством РФ в декабре 2007 г. одобрена Программа строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта, а в сентябре 2008 г. — Программа деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015).

Таким образом, стратегия деятельности не определена пока только госкорпорацией «Ростехнологии»<sup>1</sup>. Учитывая масштабы и диверсифицированный характер деятельности госкорпорации «Ростехнологии», ее активное участие в реструктуризации различных, в том числе гражданских, секторов экономики, отсутствие стратегии ее деятельности ухудшает предсказуемость условий в ряде отраслей экономики и соответственно повышает риски для инвесторов.

Несмотря на наличие у Внешэкономбанка и ГК «Роснано» стратегий, необходимо отметить следующие *проблемы*.

*Во-первых*, стратегии деятельности госкорпораций, как правило, разрабатывались менеджментом, при этом отсутствовало достаточно широкое и гласное обсуждение данных стратегий среди различных стейкхолдеров. Это предопределило возможности для менеджмента представить проекты стратегий в «облегченном» с позиций ближнесрочных обязательств виде.

*Во-вторых*, в классическом понимании стратегии госкорпораций должны включать цели (задачи), основные вехи (значимые события), действия (меры), эффекты (планируемые результаты воздействия). Однако принятые стратегии почти не содержат «вех» на ближне- и среднесрочную перспективу, а эффекты (влияние) оцениваются в долгосрочной перспективе. Это существенно ограничивает возможности использования стратегий для определения системы оценки результатов текущей деятельности корпораций, качества менеджмента и формирования стимулов к рациональному управлению.

*В-третьих*, позитивный эффект от стратегий в значительной мере определяется их открытостью. В этом случае деятельность госкорпораций становится более предсказуемой для бизнеса, возникают существенно более широкие возможности оценки результатов деятельности корпораций всеми стейкхолдерами. Однако если стратегия ГК «Роснано» размещена в открытом доступе на сайте госкорпорации, то стратегия Внешэкономбанка не является публичным документом.

## 2) Представительство стейкхолдеров в наблюдательных советах

Развитая система представительства стейкхолдеров, их подгрупп в наблюдательных советах представляется важнейшим условием обеспечения объективной оценки деятельности менеджмента, сбалансированного представления публичных интересов в деятельности госкорпораций, снижения рисков субъективизма, лоббирования интересов отдельных групп и волонтеризма в принимаемых решениях.

В законах о создании госкорпораций принципы формирования их наблюдательных советов существенно различаются. Можно заметить, что наиболее «одно-

<sup>1</sup> В принципе нет стратегии и у Фонда содействия реформированию ЖКХ, однако это не представляется существенной проблемой, так как деятельность данного фонда носит операционный характер и подробно законодательно регламентирована.

роден» по составу Наблюдательный совет Внешэкономбанка, который включает только членов Правительства РФ (председателя, отдельных заместителей председателя и отдельных министров). Более широкое представление интересов различных групп стейкхолдеров предусмотрено в таких госкорпорациях, как Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Роснано», «Олимпстрой»: их наблюдательные советы шире по составу по сравнению с другими госкорпорациями<sup>1</sup>, при этом определено участие различных ветвей власти в представлении кандидатур для включения в их составы. Так, Наблюдательный совет ГК «Роснано» формируется на основе «квот» представления от Президента, Федерального собрания, Правительства. Аналогичный принцип действует и в отношении Наблюдательного совета Фонда содействия реформированию ЖКХ, который формируется по представлениям Президента, Федерального собрания, Правительства, Общественной палаты. В результате примерно треть членов в наблюдательных советах госкорпораций «Роснано», Фонд содействия реформированию ЖКХ и «Олимпстрой» не являются представителями федеральных органов власти, тем самым обеспечивается более широкое представление интересов стейкхолдеров.

Весьма важным с позиций совершенствования корпоративного управления в госкорпорациях представляется применение института независимых директоров. Это особенно актуально в отношении субъектов, реализующих публичные интересы, для разрешения конфликтов интересов и снижения зависимости составов наблюдательных советов от перестановок во властных структурах. Однако в законах по госкорпорациям отсутствуют какие-либо нормы по включению в состав наблюдательных советов госкорпораций независимых директоров. Предпринятые в последнее время государством действия по расширению применения института независимых директоров в публичном секторе пока направлены на акционерные общества с государственным участием и не затрагивают деятельность госкорпораций.

Одним из способов обеспечения представления интересов различных сторон, повышения обоснованности принимаемых решений является формирование консультативных органов в госкорпорациях, однако только в госкорпорациях «Росатом» и «Роснано» законодательно предусмотрено наличие научно-технических советов, определена их роль в системе принятия решений.

### **3) Распределение полномочий, ответственности между менеджментом и наблюдательными советами**

Принципиальной представляется проблема того, что в законах о создании государственных корпораций установлены полномочия органов их управления, но не определены ни области, ни формы ответственности членов различных органов за принимаемые решения, достигнутые результаты деятельности как перед государством, так и перед самими корпорациями. В законах по госкорпорациям указано, кем, какими органами могут приниматься решения по прекращению полномочий членов и председателей наблюдательных советов корпораций, их единоличных исполнительных органов, однако не определены даже в самом общем виде мотивы для принятия таких решений, требования к обоснованию назначений, досрочного прекращения полномочий. Это предопределяет нечеткость распределения ответ-

<sup>1</sup> Количество членов наблюдательного совета, не состоящих в штате госкорпорации, составляет в госкорпорациях Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» и «Роснано» 16, 15 и 14 соответственно, тогда как наблюдательные советы других госкорпораций заметно «компактнее»: в «Ростехнологиях», «Росатоме», Внешэкономбанке — по 8 членов.

ственности за результаты деятельности корпораций, неопределенность внешних мотиваций для органов управления корпораций. Отметим, что уже к середине 2008 г. в двух госкорпорациях — «Олимпстрой» и «Роснано» — была проведена смена их руководителей, при этом ни в одном из этих случаев данные решения официально и публично не аргументировались и не соотносились с теми или иными причинами (например, конфликт интересов, завершение стартового этапа деятельности в госкорпорации и изменение характера задач, неэффективность управления и т. п.).

Законами о создании госкорпораций предусмотрено «классическое» распределение полномочий между менеджментом и наблюдательными советами: наблюдательный совет определяет приоритеты, принципы, направления деятельности корпораций, одобряет крупные сделки, заслушивает отчеты руководителя госкорпорации о результатах деятельности, тогда как исполнительный орган обеспечивает практическую реализацию в рамках установленных правил, целей и задач деятельности корпорации. В то же время в большинстве госкорпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой») усилены позиции их руководителей, которые назначаются Президентом РФ. Это можно было бы рассматривать как инструмент «персонализации» ответственности за результаты деятельности этих госкорпораций, однако при отсутствии четкой системы оценки результатов деятельности руководителей госкорпораций это, скорее, проблема, нежели преимущество. В таких госкорпорациях, как Внешэкономбанк и «Роснано» сложилась практика одобрения наблюдательными советами проектов, которые получают поддержку указанных госкорпораций (хотя необходимость такого одобрения прямо не предусмотрена законами по их созданию). В результате наблюдательные советы не только берут на себя ответственность за формирование правил и контроль их выполнения, но и начинают разделять ответственность за управленческие решения.

Для последовательной реализации стратегии деятельности госкорпораций, усиления ответственности членов наблюдательного совета за результаты деятельности весьма существенным является назначение членов наблюдательных советов на достаточно длительные сроки (естественно, при четком определении условий досрочного прекращения их полномочий), снижение зависимости составов наблюдательных советов от политической конъюнктуры и изменений в персональном составе руководства федеральных органов власти. Такой подход представляется особенно важным применительно к госкорпорациям, реализующим крупные проекты с жестко зафиксированными сроками (Фонд содействия реформированию ЖКХ — к 2012 г., «Олимпстрой» — к 2014 г.).

В законах о создании госкорпораций заложены некоторые нормы в этом направлении: определено, что члены Наблюдательного совета «Роснано» назначаются Правительством РФ на срок не более 4 лет, «Ростехнологии» — Президентом РФ на срок не более 5 лет, Внешэкономбанка — Правительством РФ на срок 5 лет, Фонда содействия реформированию ЖКХ — Правительством РФ на срок осуществления деятельности фонда (т. е. до 1 января 2012 г.)<sup>1</sup>.

Кроме того, в Законе о Банке развития содержится норма, согласно которой увольнение члена Наблюдательного совета Внешэкономбанка с государственной службы не является основанием для прекращения его членства в этом совете<sup>2</sup>. По

<sup>1</sup> В этом ряду довольно странным выглядит то, что в отношении Наблюдательного совета ГК «Олимпстрой» отсутствует такого рода норма в привязке к сроку проведения Олимпиады.

<sup>2</sup> Часть 6 ст. 10 Федерального закона «О банке развития».

нашему мнению, эта норма может оцениваться позитивно, поскольку она усиливает роль персональных качеств при назначении в наблюдательный совет по сравнению с должностным положением. Распространение данной нормы на все государственные институты развития могло бы способствовать «эволюционному формированию» независимых директоров.

#### 4) Регламентация деятельности госкорпораций

Принципиальным ограничением в реализации потенциала государственных корпораций можно считать в целом недостаточный уровень определенности принципов их деятельности, процедур формирования решений. Отметим, что только в Законе о создании государственной корпорации «Росатом» содержатся нормы, по крайней мере определяющие обязательность наличия регламента ее деятельности<sup>1</sup>.

Одно из потенциальных преимуществ всех государственных корпораций состоит в существенно большей гибкости в расходовании средств, в расширении возможных направлений их использования, однако для снижения риска злоупотреблений и/или риска нерационального использования ресурсов эти дополнительные возможности должны быть «уравновешены» прозрачными и достаточно детальными критериями, регламентами принятия решения, процедурами оценки результатов деятельности. Это представляется особенно актуальным в связи с тем, что, с одной стороны, в отдельных созданных корпорациях есть внутренние функциональные противоречия (например, между некоммерческой природой самих корпораций и коммерческим характером управляемых ими акционерных компаний), а с другой — многие корпорации в силу своих больших ресурсных возможностей при недостаточной определенности их места в реализации государственной политики, взаимоотношений с государственными органами управления, неясности стратегий развития стали объектом сильного разногласий различных заинтересованных сторон.

Отметим, что данные проблемы не решаются простым фронтальным усилением контроля со стороны государства. Напротив, если не определены критерии оценки деятельности корпорации, основные регламенты ее деятельности, то уже сами государственные проверки (ввиду неопределенности того, как, собственно, оценивать деятельность корпорации, интерпретировать те или иные решения) могут стать инструментом давления на корпорацию, ее руководство со стороны различных групп.

Важным направлением регламентации деятельности госкорпораций является четкое определение принципов, процедур взаимодействия госкорпораций с государством (государственными органами власти). Это представляется особенно значимым применительно к деятельности финансовых институтов развития, которые для успешного функционирования должны обладать определенным уровнем «автономности» по отношению к Правительству при принятии текущих решений в рамках установленных долгосрочных приоритетов их деятельности. Законы о создании госкорпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ) содержат прямой запрет органам государственной власти вмешиваться в деятельность госкорпораций (за исключением случаев, предусмотренных федеральными

<sup>1</sup> Статьей 33 «Регламент корпорации» Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» определен перечень обязательных разделов регламента (предусмотрен, в частности, такой раздел, как порядок взаимодействия корпорации с государственными органами власти) и установлено требование об утверждении регламента корпорации Правительством РФ.

законами). В то же время нормы, определяющие взаимоотношения органов государственной власти с корпорациями, представляются весьма общими и, как правило, сводятся к определению полномочий Президента РФ, Правительства РФ по назначению руководителей корпораций, членов наблюдательных советов. Лишь в отдельных случаях такие полномочия четко увязаны с определением стратегических направлений и принципов деятельности корпораций, программ их деятельности (Внешэкономбанк — Правительство утверждает Меморандум о финансовой политике, «Росатом» — Правительство утверждает программу деятельности корпорации на долгосрочный период). Необходимость регламентации взаимоотношений с органами государственной власти прямо упоминается только в Законе о создании государственной корпорации «Росатом»<sup>1</sup>.

### 5) Прозрачность результатов и принципов деятельности

Обеспечение прозрачности как результатов деятельности корпораций, так и основных принципов, порядка (критериев) принятия основных решений (особенно в случае госкорпораций, являющихся финансовыми институтами развития) — важнейшая задача совершенствования корпоративного управления. Наблюдается заметный общий прогресс в повышении транспарентности деятельности госкорпораций: их официальные сайты содержат достаточно подробную информацию о задачах и направлениях их деятельности, об органах управления, их полномочиях и составе, основных событиях в деятельности госкорпораций и наиболее важных решениях, в ряде случаев — содержательные отчеты о результатах деятельности (в лучшую сторону выделяется Внешэкономбанк).

Рассматривая законодательные требования к деятельности госкорпораций, можно отметить, что заметно лучше определены требования к публичности результатов деятельности госкорпораций по сравнению с обеспечением прозрачности принципов, регламентов их деятельности.

Во всех законах о создании госкорпораций содержатся нормы по отчетности госкорпораций, составу основных материалов, включаемых в годовой отчет, по опубликованию сведений о результатах деятельности корпорации, в том числе на их официальных сайтах. В то же время, если по таким госкорпорациям, как Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой», «Ростехнологии», установлены законодательные требования к опубликованию всего годового отчета<sup>2</sup>, то в отношении госкорпорации «Роснано» есть требование об обязательной публикации только обобщенных данных годового отчета, а порядок опубликования ее годового отчета, в том числе объем информации, подлежащей опубликованию, устанавливается Наблюдательным советом корпорации.

В том, что касается отдельных госкорпораций (Фонда содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой», «Роснано»), то законодательно определены их обязанности по регулярному мониторингу получивших поддержку проектов (программ), подготовке соответствующих отчетов. Это особенно важно для оценки эффективности и результативности деятельности тех госкорпораций, которые реализуют крупные комплексные долгосрочные проекты, и для госкорпораций, являющихся финансовыми институтами развития. Представляется существенным пробелом отсутствие аналогичных требований (по мониторингу реализуемых про-

<sup>1</sup> В качестве одного из обязательных разделов регламента корпорации определен порядок ее взаимодействия с государственными органами власти.

<sup>2</sup> В случае ГК «Ростехнологий» — при соблюдении требований о защите государственной тайны.

ектов) к Внешэкономбанку. Необходимо также заметить, что если годовые отчеты Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой» должны обязательно включать результаты такого мониторинга (а значит, последние подлежат обязательному опубликованию), то в отношении госкорпорации «Роснано» не установлено требований о включении отчета о результатах мониторинга реализуемых проектов в его общий годовой отчет, при этом отчет о результатах мониторинга направляется отдельно Президенту РФ<sup>1</sup>.

Что касается транспарентности принципов деятельности госкорпораций, процедур принятия решений, то можно отметить, что, несмотря на крайнюю ограниченность законодательных требований по раскрытию регламентов деятельности, принципов принятия решений, сами госкорпорации достаточно активны в данной области. В известной мере лидером здесь представляется госкорпорация «Роснано», которая разместила на своем сайте практически все основные документы, регламентирующие деятельность корпорации, принятие решений<sup>2</sup>, тогда как прозрачность процедур принятия решений Внешэкономбанка несколько хуже: в открытом доступе из регламентирующих документов есть только Меморандум о финансовой политике и Положение о Наблюдательном совете данной госкорпорации<sup>3</sup>, а документы, определяющие стратегию деятельности корпорации, порядок проведения экспертизы проектов, критерии выбора проектов для поддержки, не являются публичными. Непрозрачными остаются принципы принятия решений (соответствующие порядки) в ГК «Олимпстрой» (при общем высоком уровне внутренней регламентации деятельности данной корпорации)<sup>4</sup>.

По результатам краткого анализа системы корпоративного управления в госкорпорациях, созданных в 2007 г., можно отметить следующее:

- наблюдается заметный прогресс в развитии корпоративного управления в госкорпорациях, прежде всего в части обеспечения прозрачности их деятельности, но в целом *система корпоративного управления в госкорпорациях пока остается не только основным барьером в реализации их потенциала, решении возложенных на них долгосрочных задач, но и источником дополнительных рисков и проблем;*
- *проблемы корпоративного управления в госкорпорациях* в значительной мере определяются общими недостатками в представлении государственных интересов и *во многом подобны проблемам корпоративного управления в крупных*

<sup>1</sup> Часть 5 ст. 7 Федерального закона «О российской корпорации нанотехнологий».

<sup>2</sup> Отметим, что если по состоянию на 1 марта 2008 г. многие из регламентирующих деятельность ГК «Роснано» документов не были представлены для публичного доступа, то по состоянию на 1 октября 2008 г. ситуация существенно изменилась в лучшую сторону: на сайте данной госкорпорации представлены следующие документы: стратегия деятельности; концепция участия корпорации в совершенствовании законодательства; положения о наблюдательном совете, о научно-техническом совете, о правлении, о ревизионной комиссии; требования к составу и содержанию проектов в области нанотехнологий; порядок и условия финансирования НИОКР, проектов в сфере нанотехнологий, концепция проведения экспертизы проектов, квалификационные требования к экспертам; обобщенные данные годового отчета.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 488 «Об утверждении Положения о Наблюдательном совете государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

<sup>4</sup> Наблюдательным советом ГК «Олимпстрой» утвержден широкий набор регламентирующих деятельность корпорации документов: регламент работы наблюдательного совета; положения о правлении, о ревизионной комиссии, об аудите; порядки отбора оценщиков, инвесторов, исполнителей работ и услуг; порядок принятия решения о заключении сделок приобретения (отчуждения) имущества и т. п., но эти документы не представлены на официальном сайте корпорации.

*акционерных обществах, 100% акций которых находятся в государственной собственности;*

- есть существенный потенциал в совершенствовании корпоративного управления в госкорпорациях как на основе распространения («трансфера») отдельных норм, содержащихся в законах по их созданию, так и за счет заполнения «провалов регулирования» принятием дополнительных документов на уровне госкорпораций, регламентирующих их текущую деятельность и развитие, и обеспечением открытости наиболее важных из таких документов (стратегий, порядков отбора проектов/исполнителей и т. п.), при этом инициируемые изменения не могут быть полностью универсальными и должны быть специализированы применительно к базовым группам госкорпораций.

## **11.6. Типологизация созданных государственных корпораций, тренды в изменении их роли и позиций, общая оценка открывающихся возможностей и угроз**

Итак, государственные корпорации существенно различаются по целям, полномочиям, функциям, характеру имущественного взноса Российской Федерации, системе корпоративного управления и ряду других характеристик (табл. 11.2).

*Таблица 11.2*

### **Отдельные характеристики государственных корпораций, созданных в 2007 г.**

Характеристика	Внешэкономбанк	«Роснано»	Фонд содействия реформированию ЖКХ	«Олимпстрой»	«Ростехнологии»	«Росатом»
Ясность и четкость позиционирования госкорпорации	+	+	+	+		+
Детализация принципов и порядка деятельности на уровне закона			+			
Передача определенных полномочий, прав от государственных органов управления					+	+
Передача определенных функций от государственных органов управления	+		+	+	+	+
Наличие в составе имущественного взноса РФ крупных производственных активов					+	+
Наличие в составе имущественного взноса РФ крупных денежных средств на перспективу	+	+	+			
Финансирование деятельности корпорации в рамках специальной долгосрочной программы				+		+
Высокий административный уровень руководителя корпорации	+	+			+	+
Наличие срока прекращения деятельности			+			

По нашему мнению, можно выделить следующие основные категории государственных корпораций:

- 1) финансовые институты развития;
- 2) агенты Правительства, операторы по выполнению отдельных функций государственных органов управления;
- 3) «квазихолдинги» (конгломераты);
- 4) «квазиминистерства».

Определяющими для такой классификации (рис. 11.3) госкорпораций являются признаки наличия или отсутствия у корпорации:

- 1) прав и функций министерств (ведомств);
- 2) значимых производственных активов (подконтрольных предприятий).

		Выполнение функций и наличие полномочий органов государственного управления	
		Нет	Да
Производственные активы	Отсутствие	ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ «Роснано»	АГЕНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА Фонд содействия реформированию ЖКХ «Олимпстрой»
	Наличие	«КВАЗИХОЛДИНГИ» «Ростехнологии»	«КВАЗИМИНИСТЕРСТВА» «Росатом»

Рис. 11.3. Типология государственных корпораций, созданных в 2007 г.

#### A. Финансовые институты развития

К данной категории, безусловно, можно отнести Внешэкономбанк, а также с определенными допущениями ГК «Роснано». Для первой корпорации характерна ориентация на компенсацию «провалов рынка» при достаточно четком определении областей и направлений ее деятельности, чтобы она не «вторглась» в сферы, где достаточна предпринимательская инициатива, и не нарушала условий для справедливой конкуренции, для второй — на компенсацию как «провалов рынка», так и «провалов государства» (в плане недостаточно эффективной административной системы для стимулирования развития новых секторов экономики).

Обе корпорации в известной мере автономны и могут сосредоточиться на решении долгосрочных стратегических задач, так как, с одной стороны, получили значительные стартовые денежные ресурсы, позволяющие им осуществлять свою деятельность независимо от средств федерального бюджета, по крайне мере, в ближайшие 5—7 лет, а с другой — приобрели довольно высокий статус в системе государственного управления. Для обеих корпораций характерен бессрочный ха-

рактер деятельности, а также широкий выбор направлений и инструментов достижения поставленных задач.

### **Б. Агенты Правительства, «операторы» по выполнению определенных функций**

Граница между «институтами развития» и «агентами Правительства («операторами»)» довольно условна: в качестве основных отличий институтов развития мы в данном случае выделяем поручение им комплекса задач государственной политики (а не функций) при разнообразии форм, инструментов их решения, существенный уровень автономности при принятии управленческих решений.

К группе «операторов», по нашему мнению, можно отнести ГК «Олимпстрой», а также в определенной мере Фонд содействия реформированию ЖКХ. Обе корпорации фактически выполняют отдельные функции (операции) государственного управления, для них характерен «узкий» набор используемых инструментов, определенный временной интервал, в течение которого поставленные задачи должны быть решены. В то же время если финансирование деятельности ГК «Олимпстрой» осуществляется в рамках долгосрочной программы, то Фонд содействия реформированию ЖКХ сразу получил денежный вклад государства с расчетом на весь период его деятельности.

Необходимо также заметить, что Внешэкономбанк наряду с функциями института развития пока реализует и функции агента Правительства РФ<sup>1</sup>.

### **В. «Квазихолдинги»**

К данной группе мы относим те корпорации, потенциал которых определяется прежде всего контролем над производственными активами (причем в разных формах). При этом они наделены определенными «мягкими» (преимущественно «содействующими») функциями в рамках реализации государственной политики.

С определенными допущениями к данной группе можно отнести госкорпорацию «Ростехнологии», которая в значительной мере ориентирована на управление контролируемыми компаниями и их реструктуризацию, формирование интегрированных структур. Хотя данная корпорация и является отдельным субъектом реализации государственной политики, она при этом не имеет целостного комплекса значимых функций органа государственного управления.

### **Г. «Квазиминистерства»**

К группе «квазиминистерств» мы относим те корпорации, которые фактически «замещают» деятельность классического министерства, но при этом еще наделены правами собственника пакетов акций акционерных обществ, имущественных комплексов ФГУПов. Без сомнений, к числу «квазиминистерств» можно отнести госкорпорацию «Росатом». Для данной корпорации (как и для госкорпорации «Ростехнологии») характерно отсутствие существенного «упреждающего» денежного взноса, но при этом финансирование деятельности осуществляется в соответствии с долгосрочной программой. Очевидно, что возможное «поле» для

<sup>1</sup> В соответствии с Законом о Банке развития Внешэкономбанк осуществляет определенные функции (например, по обслуживанию заимствований бывшего СССР и Российской Федерации, функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений) до даты, установленной Правительством РФ.

создания корпораций по модели «квазиминистерство» если и не исчерпано, то очень узкое.

Представляется важным не только классифицировать созданные корпорации, но и оценить вероятные тренды их трансформации в системе выделенных типов корпораций, изменение их роли и позиций. В связи с этим уместен вопрос о том, *каковы основные направления «дрейфа» созданных корпораций*.

Для *институтов развития* существенна вероятность «дрейфа» от реализации долгосрочной стратегии к исполнению поручений. При ориентированности института развития на поддержку крупных проектов возрастает риск политического лоббирования в отношении выбора таких проектов. Государственные органы власти все в большей степени начинают рассматривать институт развития как источник дополнительных ресурсов для финансирования уже начатых проектов, программ, финансируемых из федерального бюджета, Инвестиционного фонда РФ. Со своей стороны институт развития, стремясь снизить политические риски, распределить ответственность, может все больше акцентироваться на поддержке проектов крупных компаний с государственным участием и все меньше уделять внимания поиску для поддержки проектов частного бизнеса, в том числе развитию системы поддержки проектов малого и среднего бизнеса. Вероятна мультиплексия проектных рисков, когда происходит подмена реального государственно-частного партнерства консолидацией на уровне проектов ресурсов института развития и бюджетных ресурсов.

По нашей оценке, уже есть признаки движения в таком направлении Внешэкономбанка. Вероятность аналогичного «дрейфа» со стороны госкорпорации «Роснано» представляется меньшей в силу ее направленности на развитие нового сектора экономики (как следствие отсутствия крупных «игроков»), ориентированности на реализацию небольших и средних по масштабам проектов, связанных с венчурными и прямыми инвестициями.

Для *«операторов»* деятельность которых жестко привязана к определенному периоду, возможно стремление «универсализировать» свою деятельность, найти для себя новые задачи с целью обоснования бессрочности (или необходимости продления на определенный период) своей деятельности. В большей степени это вероятно для ГК «Олимпстрой» и в меньшей степени — для Фонда содействия реформированию ЖКХ<sup>1</sup>, в отношении которого законодательно установлен срок прекращения его деятельности. Кроме того, из-за приоритета соблюдения сроков, приблизительности стартовых оценок необходимых ресурсов по обеспечению деятельности «операторов» весьма вероятно, особенно со стороны ГК «Олимпстрой», усиление с течением времени аргументации в плане получения дополнительных денежных средств от государства.

Для *«квазихолдингов»* возможным представляется тренд в плане расширения их прав и полномочий, т. е. усиления их позиций как субъектов формирования и реализации государственной политики. При недостаточности (отсутствии) стартовых средств госкорпорации данной группы могут стремиться к усилению своей роли в распределении бюджетных средств, например, в рамках ФЦП, гособоронзаказа. При отсутствии четких рамок деятельности, границ секторальной (отрас-

<sup>1</sup> Напомним, что Фонд содействия реформированию ЖКХ — это единственная корпорация, в отношении которой законодательно определен срок ее деятельности, причем это скорее следствие указания Президента РФ о том, что фондом должна быть разработана программа деятельности на 4–5 лет.

левой) направленности вероятна ориентированность на получение дополнительных производственных активов от государства, на расширение участия в капитале отдельных компаний, в том числе за счет бюджетной поддержки, что может приводить к разрастанию масштабов таких госкорпораций.

Некоторые признаки таких сдвигов наблюдаются в деятельности госкорпорации «Ростехнологии». В настоящее время можно говорить о том, что эта госкорпорация все больше позиционируется как определенный «антикризисный центр» по решению проблем развития отдельных подсекторов (автомобилестроение, авиа-перевозки) на основе использования прямых и косвенных прав по управлению деятельностью соответствующих компаний, при этом усиливается «конгломератность» ее структуры.

*Оценивая риски расширения процессов создания госкорпораций, мы полагаем, что зоной наиболее «массового спроса» являются вторая и третья модели — «агенты Правительства» (выделение отдельных функций на уровень госкорпораций) и «квазихолдинги». В последнем случае в качестве основы для госкорпорации может рассматриваться уже существующий или планируемый к созданию производственный холдинг на основе реструктуризации государственных активов, а создание госкорпорации может обосновываться необходимостью реализации уже разработанного комплекса мер по развитию отрасли (подотрасли). Таким образом, модель госкорпорации задала более высокую планку амбиций и претензий: уже не на создание ОАО с государственным участием (хотя необходимость реструктуризации государственной собственности по ряду подотраслей, «аутсорсинга» выполнения отдельных функций государственных органов представляется достаточно обоснованной), а на создание госкорпораций (в том числе «зонтичных»). В качестве иллюстрации можно привести типологию наиболее активно обсуждавшихся проектов создания госкорпораций (рис. 11.4). Кроме того, еще ряд менее четких предложений по созданию госкорпораций — по закупке лекарств, по экспорту зерна, по жилищному строительству — также могут быть соотнесены со второй и третьей моделями госкорпораций.*

Выполнение функций и наличие полномочий органов государственного управления		
		Нет
Производственные активы	Отсутствие	Да
	<b>ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ</b> <div style="text-align: center;"><b>Земельная корпорация</b></div>	<b>АГЕНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА</b> <div style="text-align: center;"><b>Автодор</b></div>
	<b>«КВАЗИХОЛДИНГИ»</b> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"><b>Росрыбфлот</b></div> <div style="text-align: center;"><b>Геологоразведка</b></div> </div>	<b>«КВАЗИМИНИСТЕРСТВА»</b>

*Рис. 11.4. Примерная типология государственных корпораций, которые предлагалось создать*

Рассматривая в целом процессы развития созданных госкорпораций, тренды в изменении их роли и позиций, проблемы и перспективы совершенствования корпоративного управления, а также реакцию на эти процессы в политических элитах и бизнес-среде, можно следующим образом обобщить *открывающиеся возможности/угрозы, связанные с созданием и развитием деятельности госкорпораций*.

В качестве *открывающихся возможностей* мы выделим следующие:

1) формирование новых субъектов выработки и реализации экономической политики, особенно применительно к развитию новых секторов экономики; формирование «площадок» для консолидации новых властных элит, заинтересованных в диверсификации и инновациях; персонификация ответственности;

2) осуществление деятельности, ориентированной на долгосрочную перспективу, за счет автономности, меньшей зависимости от политической конъюнктуры, наличия «запаса» денежных ресурсов; реализация программно-целевого подхода при наличии возможностей гибкого использования ресурсов;

3) отработка отдельных решений по возможным новым инструментам стимулирования экономического развития, развития государственно-частного партнерства (не только в реализации проектов, но и в определении приоритетов развития), реструктуризации государственного сектора экономики; проработка отдельных направлений совершенствования административной системы.

Наиболее значимыми угрозами (с позиций обеспечения устойчивого долгосрочного экономического развития) нам представляются:

1) «торможение» в развитии институциональной среды, пассивность (снижение активности) государственных органов в совершенствовании косвенных инструментов стимулирования социально-экономического развития;

2) расширение прямого государственного вмешательства в экономику и снижение его рациональности вследствие как расширения деятельности существующих госкорпораций за пределы «провалов рынка», так и возможного создания новых госкорпораций (особенно в приближении к новому избирательному циклу);

3) ухудшение бизнес-среды ввиду недостаточной предсказуемости деятельности госкорпораций, рисков нарушения условий для справедливой конкуренции, злоупотребления правами (полномочиями);

4) общее усиление консолидации ресурсов на поддержке развития крупного и сверхкрупного бизнеса (преимущественно государственного сектора экономики), распространение «перекрестного» взаимодействия госкорпораций;

5) снижение результативности (применительно к долгосрочным задачам) и эффективности деятельности госкорпораций, нерациональное расширение финансовых и имущественных обязательств государства по обеспечению их деятельности вследствие неразвитой системы представления интересов стейкхолдеров, нечеткости стратегического места и роли конкретных госкорпораций, рисков «тениевого» лоббирования интересов различных сторон, усиления ситуативности в принятии решений, «размывания» ответственности как между Правительством и госкорпорациями, так и между наблюдательными советами и менеджментом в самих госкорпорациях, отсутствия у представителей государственных органов власти значимых мотиваций к принципиальному совершенствованию корпоративного управления в госкорпорациях.

## Выводы

1. Созданные в 2007 г. государственные корпорации глубоко различны как по истории возникновения, так и по задачам и функциям. Каждая государственная корпорация — это инструмент разрешения противоречия между приоритетными задачами развития (диверсификация, переход к инновационному типу развития) и ограниченностью имеющихся в распоряжении государства механизмов для их решения, недостаточным качеством администрирования в отношении этих инструментов, системой государственного управления, ориентированной преимущественно на решение текущих и традиционных задач.

Созданные государственные корпорации можно рассматривать как отдельные прецеденты новых подходов:

- к созданию и расширению деятельности институтов развития;
- повышению результативности реализации государственных программ и выполнения отдельных государственных функций;
- трансформации отдельных органов государственной власти для комплексного решения стратегических задач;
- расширению круга субъектов проведения долгосрочной государственной политики.

2. Выбор государственной корпорации в качестве организационно-правовой формы в значительной мере определялся возможностями:

- упрощения процессов реструктуризации и консолидации государственной собственности в отдельных секторах экономики;
- принципиального повышения гибкости в использовании финансовых средств, определении направлений возможных вложений, финансировании реализации долгосрочных программ;
- проведения селективной «подстройки» административной системы.

Наряду с этим весьма значимыми были фактор ограниченности времени и стремление преодолеть «торможение» в решении ряда ключевых задач. В связи с этим создание государственных корпораций в 2007 г. стало инструментом упреждающей (рамочной) «институциональной фиксации» отдельных приоритетов в проведении государственной политики, персонификации ответственности за решение приоритетных задач, это определяется и индивидуальным законодательным статусом корпораций, и наделением некоторых из них значительным имуществом, денежными средствами на достаточно длительную перспективу, и их высоким уровнем в административной иерархии.

3. Однозначно оценить в целом эффекты от создания государственных корпораций крайне сложно, так как типология созданных корпораций весьма разнообразна, процесс регламентации их деятельности не завершен, практическая деятельность еще находится на ранних стадиях развития. Но в любом случае их создание представляется небесспорным: в одних случаях существенны сомнения в необходимости создания отдельного субъекта реализации государственной политики, в других — не слишком аргументированным представляется выбор такой формы, как государственная корпорация.

Наряду с новыми возможностями есть и существенные риски: разрастание процесса создания новых государственных корпораций, «размывание» полномочий Правительства РФ в условиях нечеткости разделения компетенций, злоупотребление корпорациями своим положением в рамках взаимоотношений с бизне-

сом, использование ими своего статуса для получения дополнительных функций, полномочий, ресурсов, «теневизация» процессов согласования и принятия важных решений в корпорациях, снижение качества управления ресурсами при недостаточном уровне подконтрольности их деятельности государству и гражданскому обществу. Заметим также, что создание государственных корпораций задало новую, более высокую планку для ведомственных и личностных амбиций.

4. Ускоренное принятие в 2007 г. законов о создании государственных корпораций, в том числе за счет высшего политического ресурса, позволило сформировать некоторый упреждающий объем полномочий и возможностей (потенциал) для решения ряда стратегических задач социально-экономического развития России. Однако в настоящее время принципиально важным становится вопрос о том, насколько рационально и эффективно этот потенциал будет реализован: почти по каждой корпорации требуется дополнительный значительный политico-административный ресурс для развития системы корпоративного управления, снижения рисков «оппортунистического поведения» корпораций и искажающего воздействия с их стороны на развитие рыночной экономики.

В целом можно заметить, что высокий статус и ресурсные возможности государственных корпораций пока не сбалансированы полнотой, четкостью и прозрачностью институциональных условий их деятельности, в связи с этим общий баланс преимуществ и недостатков в настоящее время скорее отрицательный: проблемы уже заметны, а преимущества еще надо продемонстрировать. В то же время по отдельным госкорпорациям уже заметен прогресс как в решении возложенных на них задач, так и в совершенствовании управления.

5. Существует значительный потенциал в расширении позитивных эффектов от деятельности созданных госкорпораций, он связан в значительной мере с совершенствованием системы корпоративного управления. По нашему мнению, целесообразно сосредоточиться на следующих направлениях:

- уточнение роли и места госкорпораций в реализации социально-экономической политики, разработка (переработка) стратегий их деятельности с обязательным определением промежуточных «контрольных точек» (событий, принципиальных сдвигов), организация независимой экспертизы, общественных слушаний по данным стратегиям;
- формирование эффективной системы мотиваций для менеджеров; определение принципов и критериев оценки эффективности управления, повышение персональной ответственности руководителей госкорпораций за достигнутые результаты деятельности, определение перечня оснований для досрочного прекращения их полномочий;
- расширение («диверсификация») составов наблюдательных советов госкорпораций для более полного представления интересов различных стейкхолдеров; включение в наблюдательные советы независимых директоров (лиц, для которых доминирующими являются репутационные риски); определение условий голосования наблюдательных советов при наличии конфликта интересов; определение «узкого» перечня вопросов, только при рассмотрении которых допускается проведение заседаний наблюдательных советов в заочной форме;
- «копирование» ряда элементов управления, характерных для ОАО (например, комитеты при наблюдательном совете), формирование консультативных органов в госкорпорациях;

- развитие внутренней регламентации деятельности госкорпораций; обеспечение транспарентности принципов, порядка и результатов их деятельности;
- развитие процедур государственного и общественного контроля деятельности госкорпораций, организация проведения соответствующей регулярной экспертизы с представлением соответствующих докладов Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ;
- существенное расширение и детализация норм Закона о некоммерческих организациях в части государственных корпораций норм законов по созданным госкорпорациям при особом внимании к вопросам принятия решений в корпорациях, реализации управленческих функций в отношении других хозяйствующих субъектов, взаимодействия с органами государственной власти, обеспечения подотчетности и транспарентности деятельности, ответственности органов управления госкорпораций за достигнутые результаты, осуществления реорганизации и ликвидации.

6. После изменения планов создания ряда крупных субъектов в форме госкорпорации и применения в результате других организационно-правовых форм можно полагать, что риск значительного расширения круга госкорпораций существенно снизился. Тем не менее для системного снижения рисков создания новых госкорпораций и превращения этого процесса в массовый, а также уменьшения рисков нерационального и непредсказуемого расширения масштабов деятельности существующих госкорпораций и ухудшения бизнес-среды представляется важным:

- для ограничения рисков разрастания существующих корпораций — установление жестких требований к обоснованию необходимости передачи госкорпорациям дополнительных активов, полномочий, функций, усиление антимонопольного регулирования и контроля применительно к деятельности госкорпораций, трансформация отдельных госкорпораций (Внешэкономбанк, «Роснано») через определенный период (5—10 лет) в ОАО с государственным участием, установление срока прекращения деятельности отдельных госкорпораций через определенный период (например, ГК «Олимпстрой»), развитие агентских схем, схем «фонда фондов» в деятельности госкорпораций — институтов развития, проведение регулярной оценки существующих «проверов рынка» с целью уточнения места и области деятельности госкорпораций;
- для снижения «спроса» на создание и расширение деятельности госкорпораций в системе государственного управления — проведение «аудита» существующих инструментов реализации экономической политики, определение основных проблем их ограниченной эффективности и администрирования, активизация работы по расширению состава различных инструментов (как прямого, так и регулирующего воздействия) реализации экономической политики, создание системы независимых (автономных) административных органов;
- для ограничения возможностей создания новых корпораций — установление «моратория» на 4—5 лет на создание новых госкорпораций, существенное расширение базовых законодательных требований к деятельности госкорпораций; законодательное ужесточение условий их создания, определение требований к обоснованию использования данного инструмента.

## Глава 12

### Корпоративное управление как «институт развития»

#### 12.1. Движущие силы и основные субъекты

Движущими силами современной реформы корпоративного законодательства, охватившей многие страны мира, объективно являются интернационализация и конкуренция, быстрый рост числа акционеров и изменения в их структуре, появление новых отраслей, развитие финансовых рынков и новых технологий. При этом на уровне реформы законодательства о компаниях доминирующие подходы заметно различаются и зависят от социального статуса авторов: реформа советов директоров (традиционная англосаксонская доктрина), усиление роли частных и институциональных акционеров (как ответ на глобализацию рынков и современные технологии), разработка законов и правил для «групп компаний» (прежде всего со стороны судей и регуляторов ряда стран континентальной Европы), сотрудничество с наемными работниками «на заводе и в совете директоров», защита прав акционеров и инвесторов как абсолютный приоритет в интересах экономического роста и преобразований, главенство рынка над негибкими национальными законами и доктринаами (представители современной экономической теории)<sup>1</sup>.

Все в большей степени на традиционное законодательство влияют различные национальные и международные кодексы корпоративного управления, появившиеся в 1990-х — начале 2000-х годов<sup>2</sup>. Скандалы, связанные с *Enron*, рядом других крупных компаний, инвестиционных банков и аудиторских фирм США, Германии, Франции, Италии, Швеции, Японии, Южной Кореи и ряда других стран, придали новый импульс дискуссии о реформе корпоративного управления уже во второй половине 2000-х годов. Значимость проблемы подчеркивается тем, что вопросы реформы корпоративного управления вышли за национальные рамки и стали предметом внимания ОЭСР (Принципы корпоративного управления 1999 г., с редакцией 2004 г.), ЕС (создание группы экспертов по реформе законодательства о компаниях в 2001 г., разработка Плана действий 2003 г., его реализация

---

<sup>1</sup> Hopt K. Modern Company Law Problems: A European Perspective // Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends. Stockholm, Sweden, 7–8 December 2000.

<sup>2</sup> Gregory H.J. The globalization of corporate governance, Weil, Gotshal and Manges LLP, 2001; *Idem*. Comparative Matrix of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and its Member States, Weil Gotshal and Manges LLP, 2002.

в 2004—2008 гг.), встреч «большой восьмерки» 2000-х годов, Всемирного банка (Глобальный форум по корпоративному управлению совместно с ОЭСР) и др.

Для России — как и для других переходных экономик — характерной является определенная эволюция как объективных экономико-правовых особенностей, так и восприятия данного института различными заинтересованными субъектами<sup>1</sup>.

*Иностранные институциональные инвесторы* в России 90-х годов (как институциональные инвесторы в США 80-х годов) по сути единственный источник генерации интереса к данной тематике. В 2000-е годы они со всей очевидностью уступили пальму первенства крупнейшим российским компаниям (прошедшем в свое время приватизацию или вновь созданным), однако именно их активность прошлого десятилетия привела к появлению в 2000-е годы весьма разветвленной инфраструктуры в области корпоративного управления: подразделения в международных финансовых и иных организациях, рейтинговые агентства, ассоциации по защите прав инвесторов и т. д. Несмотря на определенный спад в сфере корпоративных инициатив со стороны российского бизнеса 2004—2008 гг., данная инфраструктура уже живет самостоятельной жизнью, «подпитывая» многочисленные исследовательские центры, юридические и консалтинговые компании.

Для органов государственной власти характерным является либо косвенное торможение положительных изменений на уровне компаний («негативные сигналы» для инвестиционного климата в целом, типичные для середины 2000-х годов), либо хроническое отставание при решении назревших проблем непосредственно в сфере корпоративного управления (например, практически все поправки в Закон «Об акционерных обществах» 2000-х годов, «антирейдерские» поправки 2007—2008 гг., арбитражно-процессуальные новации и др.). Отдельная проблема — традиционное «распыление» зон ответственности между несколькими ведомствами (применительно к корпоративному управлению — Минэкономразвития, ФСФР и в ряде вопросов Минфин), что часто приводит к блокированию полезных инициатив, исходящих из одного ведомства.

При этом тематика корпоративного управления (весьма специализированная сама по себе) сохраняет значение как один из весьма ограниченного числа способов демонстрации активности правительства в сфере институциональных реформ. На наш взгляд, одна из фундаментальных проблем современного развития российской экономики состоит в том, что выделяемые в качестве приоритетных на-

<sup>1</sup> К настоящему времени в России и за рубежом существует столь обширная литература по данной тематике, что любые отсылки были бы неполны. Применительно к России см., например: Радыгин А.Д., Энтов Р.М. и др. Внутренние механизмы корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2009; Они же. Внешние механизмы корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2007; Они же. Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2004; Российская корпорация / Под ред. Т.Г. Долгопятовой, И. Ивасаки, А.А. Яковлева. М.: ГУ-ВШЭ, 2007; Национальный доклад по корпоративному управлению. М.: НСКУ, 2008; Кодекс корпоративного поведения. Корпоративное поведение в России. М.: Экономика, 2003; Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: Дело, 2003. Гл. 12—13. С. 441—522; Radygin A., Shmeleva N. Main Corporate Governance Mechanisms and Their Specific Features in Russia // The Economics of Russian Transition. Ed. by Y. Gaidar. Foreword by S. Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Ch. 15. P. 461—510; Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 148. М.: МОНФ, 2003; Российская промышленность: институциональное развитие / Под ред. Т.Г. Долгопятовой. М., 2002; Материалы российского «круглого стола» по вопросам корпоративного управления, ОЭСР, 1999—2008 ([www.oecd.org/daf/corporate-affairs](http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs)).

правления реформ — часто бесспорные сами по себе, новые или переходящие из одной среднесрочной программы в другую — носят преимущественно функциональный (или специализированный) характер, тогда как системные характеристики сложившейся в 2000-е годы институциональной среды остаются незыблемыми и являются долгосрочным негативным фактором экономического развития<sup>1</sup>. Это непосредственно относится и к тематике корпоративного управления.

Интересно отметить, что аналогичным образом обстоит дело с оценками и рекомендациями международных организаций. Традиционный ежегодный доклад Европейского банка реконструкции и развития за 2007 г. указывает на корпоративное управление как ключевой — наряду с инфраструктурной реформой — фактор ускорения экономического роста в России<sup>2</sup>. Ежегодный рейтинг 20 публичных нефтегазовых компаний мира по корпоративному управлению (Energy Intelligence, США) составляется на основе следующих критериев: число директоров, разделение функций главы компании и председателя совета директоров, независимые директора, доля собственности директоров в капитале компаний, независимый аудит, комитеты по выдвижению в совет директоров и определению вознаграждения, частота переизбрания директоров. При этом, как объективно отмечают авторы исследования, «можно замечательно соответствовать стандартам корпоративного управления, но не следовать им, точно так же как можно превосходно управлять компанией, при этом не удовлетворяя шести критериям»<sup>3</sup>. Так, например, *Enron* по методологии Energy Intelligence набрала бы в 2001 г. 81,8% и вышла бы на 1-е место. В рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума (131 страна в 2007 г.) в целом Россия, занявшая 58-е место, опережает все страны СНГ, однако низкое качество корпоративного управления указывается среди ключевых проблем<sup>4</sup>. Факторы, связанные с деятельностью компаний (в том числе корпоративное управление) вывели на 1-е место рейтинга США, что опять же свидетельствует (в преддверии мирового финансового кризиса 2008 г.) в том числе о высокой доле условности подобных оценок.

Определенная эволюция характерна для *специальных (академических) исследований* в данной сфере. Первые работы по корпоративному управлению в странах с переходной экономикой закономерно стали выходить по мере завершения наиболее масштабных приватизационных программ. Речь шла преимущественно о корпоративном управлении как существенном, но в то же время не ключевом компоненте реформы предприятий, причем в общеобразовательном ключе. В конце 1990 — начале 2000-х годов акценты несколько сместились: под действием целого ряда факторов эта тематика оказывается в списке приоритетных задач дальнейших реформ в переходной экономике. Одновременно приходит осознание, что национальные модели, так или иначе формирующиеся в различных странах (причем не только переходных), весьма далеки от совершенства даже в том случае, если приватизационные модели в свое время подавались как эталонные (например, Чехия).

<sup>1</sup> См., например: Радыгин А., Энтов Р. В поисках институциональных характеристик экономического роста // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 4—27; Радыгин А.Д. Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // Экономическая политика. 2007. № 1 (5). С. 23—47.

<sup>2</sup> Transition Report. 2007. People in Transition. EBRD, 2007.

<sup>3</sup> Ведомости. 2004. 16 янв.

<sup>4</sup> The Global Competitiveness Report. 2007—2008.

К середине 2000-х годов от общих постановочных задач дискуссия постепенно переходит в сферу идентификации наиболее одиозных «провалов» и решения конкретных проблем. Появилось значительное число исследований эмпирического характера, изучающих практику внедрения норм и стандартов корпоративного управления, взаимосвязи корпоративного управления и тех или иных преобразований на уровне предприятий<sup>1</sup>. Вместе с тем круг проблем, описываемых в терминах корпоративного управления, остается по-прежнему гипертрофированно широким. Более того, в последние годы вышел целый ряд монографий и статей, включающих в свое название термин «корпоративное управление», но не имеющих к этому вопросу никакого отношения. Часто понятие «корпоративное управление» подменяется тематикой корпоративного менеджмента, корпоративного права или реструктуризации компаний, в том числе в отдельных отраслях экономики. Напротив, целый ряд весьма актуальных, но сугубо специальных вопросов во многом остается за рамками академических исследований.

## 12.2. Фактическая динамика новаций: основные периоды

В целом можно выделить несколько весьма условных периодов становления «российских стандартов» корпоративного управления.

Прежде всего следует вспомнить первый (*«дикий»*) *период 90-х годов*, когда, несмотря на принятие базового акционерного законодательства в середине 90-х годов, вопросы «хорошей практики» корпоративного управления вызывали в лучшем случае недоумение респондентов<sup>2</sup>. Для этого имелись вполне объективные предпосылки, связанные с продолжающимся постприватизационным перераспределением собственности в корпоративном секторе.

Для *второго периода (примерно 2000–2003 гг.)* характерен явный (по крайней мере, формальный) прогресс в сфере корпоративного управления на уровне крупнейших эмитентов. Позитивный сдвиг в данной области со всей очевидностью связан с тем, что вопросы корпоративного управления стали представлять интерес для крупнейших российских компаний (корпоративных групп). Продолжающиеся процессы концентрации акционерного капитала, объединения предприятий и реорганизации уже созданных бизнес-групп (холдингов), внутри- и межотраслевая экспансия, обеспечение доступа к действительно внешним источникам финансирования за рубежом стали главными тенденциями институционального развития корпоративного сектора России в 2000-х годах.

В самом начале 2000-х годов целый ряд крупнейших компаний («ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Вимм-Биль-Данн», АФК «Система», «Норильский никель», Магнитогорский металлургический комбинат, СУАЛ) раскрыли информацию о своих бенефициарных собственниках. Увеличилось число независимых директоров в советах российских компаний, в число которых вошли представители зарубежных деловых кругов. «ЮКОС» стала первой российской компанией, в совете директоров которой

<sup>1</sup> В частности, наиболее емкие эмпирические исследования по России в 2000–2007 гг. проводили Бюро экономического анализа (БЭА), Российский институт директоров (РИД), Институт экономики переходного периода (ИЭПП), Российский экономический барометр (РЭБ), Международная финансовая корпорация (IFC), Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ), Всемирный банк, Центр экономических и финансовых исследований и разработок (CEFIR) и др.

<sup>2</sup> См., например, Радыгин А., Энтов Р. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999.

независимые директора составили большинство, а ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» — первой российской компанией, в совете директоров которой большинство составили независимые директора-иностранные. Возрастает доля российских компаний, которые выплачивают дивиденды своим акционерам (хотя типичные для некоторых компаний миллиардные дивиденды никак не связаны с улучшением корпоративной практики). «ЛУКОЙЛ» стала первой российской компанией, опубликовавшей положение о своей дивидендной политике, «Норильский никель» — первой российской компанией, публично раскрывшей размер вознаграждения каждого члена совета индивидуально, РАО «ЕЭС» — первой российской компанией, внедрившей правила сделок с акциями компании, участниками которых являются ее высшие менеджеры и члены совета директоров.

Тем не менее позитивная практика — в любом случае формальная, но затрагивающая большее число компаний вне узкого круга крупнейших — развивалась крайне медленно. Оценка уровня корпоративного управления (КУ) в 140 российских компаниях, предпринятая в 2004 г. Российским институтом директоров и агентством «Эксперт РА», продемонстрировала, что при всей условности данного рода рейтингов только одна компания имеет высокий уровень («А»). Исследование 307 открытых акционерных обществ, предпринятое в 2003 г. по заказу МФК, показало, что среди российских компаний нет широкой приверженности к внедрению «хорошей» практики КУ. 50% компаний признавали такое внедрение важным и относили к 3 приоритетным задачам, 17% компаний рассматривали развитие стандартов корпоративного управления как свою наиболее приоритетную задачу, а около трети компаний отмечали незначительность развития корпоративного управления по сравнению с другими задачами компаний. По «индексу корпоративного управления», рассчитанному на основе 18 индикаторов, только 11% компаний были отнесены к компаниям с «хорошей» практикой<sup>1</sup>.

«Дело ЮКОСа» открыло третий период (примерно 2004—2005 гг.), для которого стало характерным «замораживание» дальнейших корпоративных инициатив в середине 2000-х годов. Этот процесс наиболее очевиден, если рассматривать крупнейшие компании. Политические факторы в первую очередь повлияли на возможности развития *качественных новаций* (прозрачность структуры собственности, бенефициарные владельцы, финансовая открытость и др.). Вместе с тем следует указать и на ряд объективных моментов: завершение создания адекватной (в свете представлений каждой конкретной компании) инфраструктуры, обеспечивающей корпоративный имидж (кодексы корпоративного управления, внутренние регламенты, квоты для независимых директоров, комитеты по работе с акционерами, корпоративные секретари и т. д.).

Тем не менее крупный частный бизнес весьма быстро адаптировался к новым правилам середины 2000-х годов, что проявилось в том числе в некотором *росте внутрикорпоративных инициатив в 2006—2007 гг.* (прежде всего в связи с ростом числа IPO и, по всей видимости, числа трансграничных слияний и поглощений). Весьма модной стала тематика «корпоративной социальной ответственности». Уже в этот период было очевидно, что дальнейшие *новации инфраструктурного типа* объективно могли носить в дальнейшем лишь косметический характер, а уровень дальнейшего развития *качественных инициатив* прямо обусловлен финансовыми потребностями и политическими факторами. Спрос на новации в этот период

<sup>1</sup> Практика корпоративного управления в регионах России. IRG, АНД по заказу Международной финансовой корпорации (IFC), 2003.

предъявлялся прежде всего со стороны относительно узкого круга компаний «второго эшелона», которые готовились к выходу на финансовый рынок. Некоторые обобщенные оценки к 2008 г. представлены в табл. 12.1.

Таблица 12.1

**Standard&Poor's: рейтинг корпоративного управления  
и рейтинг GAMMA, 2008 г.**

Показатель	Государственные компании	Косвенный контроль*	Частные компании
Влияние акционеров и прозрачность структуры собственности	5,9	5,1	6,4
Права акционеров	6,7	6,2	6,6
Прозрачность и аудит	5,9	5,3	6,4
Состав и эффективность совета директоров	5,3	4,6	6,0

Примечание. В таблице приводятся средние значения по компонентам и типу собственности (максимальный балл — 10).

\* Косвенный контроль предусматривает опосредованное влияние государства через материнские госкомпании и др.

Источники: <http://www.standardandpoors.ru>; Швырков О. Опыт оценки корпоративного управления в российских компаниях. Материалы российского «круглого стола» по вопросам корпоративного управления. ОЭСР, Москва, 27–28 октября 2008 г.

Практика 2000-х годов внесла существенный нюанс и в систему принятия корпоративных решений. Так, в 1990-х — начале 2000-х годов принятие ключевых решений происходило по *партнерскому* принципу — исключительно в кругу фактических партнеров, полностью контролирующих бизнес-группы без оглядки на миноритариев. Появление в начале 2000-х годов в некоторых крупнейших компаниях действительно внешних акционеров (аутсайдеров), как правило иностранных с пакетом акций от 3–4%, создает объективные условия для возникновения иного механизма принятия стратегических решений — действительно «корпоративного», так как соответствующие решения должны приниматься с учетом мнения таких аутсайдеров. Очевидно при этом, что их появление в группе инициируется самими партнерами, а не является наследством массовой приватизации или промежуточным результатом корпоративного захвата. В определенном смысле можно говорить о появлении нового типа аутсайдеров в системе российского корпоративного управления, в более широкой постановке — о наступившейся в ряде крупнейших компаний (групп) тенденции к частичному переходу от «олигархических» к «публичным» корпоративным принципам<sup>1</sup>. IPO, пик которых пришелся на 2006–2007 гг., только усилили эту позитивную тенденцию.

Определенным косвенным свидетельством развития (институционализации) практики корпоративного управления в 2000-е годы может служить и анализ данных о правонарушениях на российском рынке ценных бумаг (табл. 12.2).

<sup>1</sup> Мотивы крупнейших акционеров разнообразны, но часто весьма далеки от привлечения инвестиций: легализация остающихся под контролем (в собственности) долей, двойной финансовый эффект от продажи части акций — прямая выручка от размещения и компенсация в денежном выражении за счет значительного увеличения капитализации, повышение прозрачности доходной части бюджета компаний и др.

Таблица 12.2

Структура правонарушений на российском рынке ценных бумаг,  
2000–2005 гг., %

Система права	Предмет правонарушения				
	Раскрытие информации	Корпоративное управление и процедура эмиссии	Профессиональная деятельность	Ценная бумага как объект собственности	Итог
Гражданская	16	77	88	83	72
Административная	84	23	10	0	22
Уголовная	0	0	2	17	6
Итого	100	100	100	100	100

*Источник. Миркин Я.М., Тормозова Т.В. Карта правонарушений на фондовом рынке: с чем сталкивается акционер // Акционерное общество. 2006. № 4. С. 69.*

Финансовый кризис осени 2008 г., по всей видимости, приведет к новому спаду в сфере внутрикорпоративных инициатив. Принципиально новым фактором в связи с этим становится активное участие государства как в процессах рефинансирования внешних займов крупнейших частных компаний, так и в операциях на фондовом рынке в качестве покупателя.

### 12.3. Объективные ограничения и перспективы

В контексте общей благоприятной экономической ситуации 2000-х годов (до кризиса 2008 г.) можно было бы прогнозировать дальнейший рост реального спроса на новации, однако *восприятие компаниями новаций в сфере корпоративного управления имеет объективные ограничения*.

Во-первых, достаточно очевидно, что формирующаяся структура крупнейших корпоративных групп (в том числе степень их прозрачности) и преследуемые в рамках программ реструктуризации цели в значительной степени обусловлены конкретным этапом развития предприятия (группы предприятий). При этом развитие стандартов корпоративного управления прямо связано с той или иной реорганизационной и долгосрочной стратегией компаний. Особенности последней, как показывает опыт 2000-х годов, обусловлены также представлениями владельцев групп об особенностях их международной экспансии в ближайшие годы.

Во-вторых, необходимо указать на явный количественный разрыв между компаниями — «адептами» новаций корпоративного управления и теми, кто слабо представляет себе данную тематику. В начале 2000-х годов, как показывают различные опросы, подавляющее большинство (80–90%) « рядовых » российских компаний имели весьма отдаленное представление о преимуществах и принципах (стандартах) эффективного корпоративного управления. К середине 2000-х годов уровень информированности заметно повысился, однако готовность к новациям остается почти неизменной. При этом уровень информированности крупных и крупнейших компаний *изначально* был существенно более высоким. Так, уже в 2002 г., по данным Российского института директоров, более 1/3 из 200 крупных компаний заявляли о своем достаточно подробном знакомстве с Кодексом корпоративного поведения. Тем не менее значительный разрыв в уровне готовности к фактическим новациям имеется и в группе наиболее информированных крупней-

ших компаний, которые с долей условности могут быть отнесены к «малой» группе компаний с продвинутой практикой корпоративного управления.

Как показывают ежегодные (2002–2008) исследования уровня информационной прозрачности крупнейших российских компаний, которые проводит агентство Standard&Poor's, среди лидеров со всей очевидностью доминируют компании, которые, во-первых, создавались «с нуля» (вне приватизации) и, во-вторых, относятся к узкой группе компаний, публично привлекающих средства на международном финансовом рынке и, как правило, имеющих листинг в США. Вывод о наиболее непрозрачных аспектах деятельности компаний совпадает с данными других опросов и рейтингов: структура собственности, вознаграждение топ-менеджмента и совета директоров (в 2007 г. по этому показателю зафиксировано даже снижение), сделки с заинтересованностью, отношения с инвесторами. По всей видимости, существует и *определенная взаимосвязь между достигнутыми уровнями концентрации акционерного капитала и прозрачности в отношении структуры собственности компаний*.

В 2007 г. средний индекс прозрачности (80 крупнейших российских публичных компаний), рассчитываемый как процент от оптимального уровня раскрытия информации, составил 55% против 53% в 2006 г., 50% в 2005 г., 46% в 2004 г. и 40% в 2003 г. Иными словами, можно отметить более чем умеренный ежегодный рост, несмотря на максимальную активность большинства анализировавшихся компаний в этот же период на финансовых рынках России и мира. Это обусловлено в том числе и достижением определенного стабильного уровня раскрытия информации, в совокупности отвечающего требованиям российского законодательства и мировых финансовых рынков. В 2002 г. (42 крупнейшие российские компании) 2 компании-лидера раскрывали свыше 70% необходимой информации (это примерный уровень многих западноевропейских фирм, например, средний индекс Standard&Poor's для британских компаний составлял в 2003 г. 71%), а компании, занимающие 3 последних места, — около 10%. Средний уровень соответствовал показателям компаний стран Латинской Америки. В 2005 г. (61 крупнейшая российская компания) 6 компаний-лидеров раскрывали около 75% информации, а компании, занимающие 6 последних мест, — в среднем около 17%.

Хотя определенный прогресс среди «голубых фишек» имеет место, данный рейтинг, анализирующий крупнейшие публичные компании, не дает представления об общей картине, типичной для российских предприятий. Во-первых, в него входят только те компании с ликвидными акциями, которые «формируют» порядка 90% капитализации фондового рынка России. Во-вторых, условность данного рейтинга связана как с его «инвестиционной» ориентацией (т. е. расчет на конкретный сегмент потребителя — западных институциональных инвесторов), так и с объективными ограничениями, свойственными для любого рейтинга такого рода. В-третьих, указанный прогресс сам по себе носит весьма формальный характер (создание имиджа, часто далекого от реальной позитивной практики).

Практически все оценки изменений как позитивных связаны прежде всего с количественным аспектом проблемы — постепенное расширение объемов раскрываемой информации, число независимых директоров и комитетов в совете директоров, наличие корпоративных секретарей и т. п. (в частности, под давлением новых требований и рекомендаций ФСФР к листингу 2004 г.), тогда как качественные аспекты (минимизация рисков нарушения прав миноритариев, оптимизация органов управления, дивидендная политика, внутренний контроль, бенефициарные собственники и др.) затронуты слабо. В определенной степени это связано с боль-

шай ориентацией российских компаний на поиск заемного капитала, чем на недолговое акционерное финансирование. Соответственно требования кредиторов (прежде всего прозрачная консолидированная отчетность) являются приоритетами по отношению к проблемам миноритарных акционеров<sup>1</sup>. Отдельной проблемой является *оптимизация качественных сторон корпоративного управления в компаниях с государственным участием*.

В связи с этим важно отметить, что согласно современным теоретическим подходам *степень рыночного развития определяется в том числе и тем, какую часть информации рынок может получить с помощью децентрализованных механизмов*<sup>2</sup>. Чем более развит рынок, тем шире круг информации, которую сообщает о себе фирма в регулярном режиме, и тем надежнее эта информация.

Хотя российское корпоративное законодательство — при наличии целого ряда серьезных пробелов — можно оценивать как вполне развитое, *только правовых новаций отнюдь недостаточно для повышения уровня корпоративного управления*. Не меньшее значение имеют внутрикорпоративные инициативы и корпоративная культура. Если достижения в области корпоративной культуры есть продукт длительного исторического развития, то *для конкретных инициатив на уровне компании должны сложиться объективные условия*. В России же основная причина не-приятия новаций состоит именно в объективных особенностях национальной российской модели, формировавшихся в 90-е годы и в высокой степени актуальных и в середине 2000-х годов: относительно высокий уровень концентрации собственности, фактическая «закрытость» основной массы компаний (формально являющихся ОАО), организация бизнеса в форме группы компаний, латентность разделения функций менеджмента и собственника (хотя процесс отхода крупнейших акционеров от оперативного управления активизировался в 2006—2008 гг.), доминирование (несбалансированность) внутренних и долговых источников финансирования, «карманные» советы директоров, слабость или неэффективность внешних механизмов корпоративного управления и ряд других. Как уже отмечалось выше, прикладные исследования практики корпоративного управления, предпринимавшиеся в 2004—2008 гг., в основном концентрировались на тех или иных специализированных аспектах: изменения в составе советов директоров, практика внедрения института независимых директоров, роль иностранных институциональных инвесторов, особенности дивидендной политики, оценки спроса на новации в сфере корпоративного управления и др. В течение 2000-х годов можно констатировать постепенные позитивные изменения по формальным признакам, однако в целом ситуация остается весьма инертной.

Дальнейшие перспективы формирования национальной модели корпоративного управления будут определяться, по всей видимости, несколькими основными факторами.

Во-первых, явная зависимость прогресса в области корпоративного управления от общего состояния дел в сфере защиты прав собственности, или, более узко, от сигналов, исходящих от государственной власти. В силу этого позитивная общая динамика развития институциональной среды в целом (прежде всего критерий защиты прав собственности) имеет первостепенное значение для долго-

<sup>1</sup> См.: *Башун В., Горбовцов С.* В ожидании спроса // Эксперт. 2005. № 12. С. 52, а также проект «Национальный рейтинг корпоративного управления» консорциума «РИД-Эксперт РА» ([www.rid.ru](http://www.rid.ru), [www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru)).

<sup>2</sup> Acemoglu D., Zilibotti F. Information Accumulation in Development // Journal of Economic Growth. 1999. Vol. 4. Issue 1. March. P. 5ff.

срочных инвестиций, а прогресс в сфере корпоративного управления является зависимой переменной. Вместе с тем реальная динамика улучшений по всем аспектам корпоративного управления может рассматриваться и как один из индикаторов качества институциональной среды в целом.

Во-вторых, общемировые процессы конвергенции и гармонизации национальных моделей корпоративного управления. В целом в настоящее время можно согласиться лишь с подходом, что не должно быть единого размера для всех, однако ответственность, подотчетность, честность (законность) и прозрачность являются действительно универсальными стандартами для всех режимов корпоративного управления. В то же время достаточно распространенным остается мнение, что эффективность функционирования корпорации XXI в. будет тем выше, чем больше будут учтены принципы национального предпринимательства.

В-третьих, развитие конкуренции как на уровне хозяйствующих субъектов, так и в рамках антимонопольного законодательства. Каждый из известных типов корпоративного управления имеет определенные достоинства и ограничения. При этом отсутствие или сравнительно малое распространение одних механизмов (например, рыночный перехват корпоративного контроля) может компенсироваться наличием других (например, мажоритарный или семейный контроль, принадлежность к корпоративной группе или особая роль головного банка). Необходимым условием повышения эффективности корпоративного управления во всех случаях неизменно оказывается активизация конкуренции на товарных и финансовых рынках, а также на рынках труда.

В-четвертых, вошедшие в оборот в октябре 2008 г. термины «временная национализация» и «мягкая национализация» предполагают в том числе весьма заметные изменения в конфигурации систем корпоративного контроля и корпоративного управления в тех частных компаниях, которые будут вовлечены в сферу активности государства. В связи с этим (если оставить в стороне общие вопросы эффективности деятельности государства как собственника) оптимизация корпоративного управления в компаниях с государственным участием приобретает в ближайшие годы особое значение.

В-пятых, оптимизация и детализация правового регулирования корпоративных отношений. Стандартной претензией к Закону «Об акционерных обществах» 1995 г. со всеми поправками вплоть до 2002 г. была гиперориентация на англосаксонскую модель защиты прав акционеров (миноритариев). Концепция развития корпоративного законодательства до 2008 г. (Минэкономразвития РФ), ставшая основным программным документом 2000-х годов в данной области, в определенном смысле стала манифестом про-мажоритарной модели защиты прав (крупнейших) акционеров. Действительно, это в большей мере соответствует тем реальным экономическим процессам в сфере корпоративного контроля, которые характерны для подавляющего большинства российских компаний («континентальная европейская модель»). Вместе с тем радикальная смена стратегии регулирования не должна приводить к новым дисбалансам в ущерб той или иной группе субъектов корпоративных отношений.

Проблема дальнейшего развития законодательных норм корпоративного управления нуждается в комплексном решении, основанном не только на ужесточении мер ответственности различных хозяйственных субъектов (значимость которых минимизируется системной коррупцией), но и на понимании реальных механизмов и особенностей функционирования российских корпораций. В целом, основываясь на анализе объективных экономических процессов и складыва-

ющейся системы правового регулирования, можно предположить, что современная модель корпоративного управления для современной России должна опираться на следующие ключевые компоненты:

- 1) высокий уровень концентрации акционерной собственности (в различных формах, включая альянсы и акционерные соглашения);
- 2) законодательство о компаниях (либерализация и ужесточение одновременно в зависимости от конкретной сферы);
- 3) многоуровневый инфорсмент, где эффективный государственный (централизованный) инфорсмент составляет только часть (хотя и существенную) право-применительной системы;
- 4) многоуровневый частный мониторинг: внутри компаний (акционеры, инвесторы, аудиторы и др.), профессиональное сообщество (СРО, конкуренты, профессиональные участники рынка ценных бумаг и др.), общественный контроль (СМИ и др.).

Переход к политике «точной настройки» модели корпоративного управления помимо обеспечения эффективности всей системы имущественных отношений предполагает:

- эволюционное развитие корпоративного права (по мере необходимости и в зависимости от адекватного спроса — поправки в базовое законодательство, технически совершенствующие те или иные корпоративные процедуры);
- принятие актов в областях, где требуется серьезное улучшение законодательства (реорганизация, прозрачность и раскрытие информации, банкротства и др.);
- ликвидация значимых абсолютных пробелов (враждебные поглощения, корпоративные группы, бенефициарная собственность, связанные стороны, инсайд и др.);
- процессуальные вопросы (иски в защиту неопределенного круга лиц, публикация решений судов, подведомственность судов, третейские суды и др.);
- стимулы для самостоятельной деятельности субъектов рынка (развитие СРО, поддержка сокращения числа псевдопубличных компаний, добровольность кодексов, снижение административных барьеров, ревизия нормативных актов на предмет условий для коррупции и др.);
- разный подход к компаниям разного типа и размера (с точки зрения прозрачности, стандартов корпоративного управления и др.);
- перманентная ликвидация в законодательстве способов дискриминации различных групп акционеров (что характерно для всего мира);
- отказ от заведомо неэффективного принудительного внедрения стандартов корпоративного управления (например, Кодекса корпоративного поведения);
- селекция «прижившихся» добровольных норм и их узаконение;
- прозрачность процедур государственного (ведомственного) контроля и право-применения.

## Глава 13

### Развитие института банкротства

Роль банкротства в рыночной экономике хорошо известна и во всех аспектах (и позитивных, и негативных) описана в обширной литературе<sup>1</sup>. Угроза банкротства корпорации при ошибочной политике менеджеров на рынках (и в наиболее жестком варианте переход контроля к кредиторам) стандартно рассматривается в качестве внешнего инструмента корпоративного управления. Очевидным ожидаемым итогом применения такого механизма (вне зависимости от плюсов и минусов конкретных страновых моделей — прокредиторских или продолжниковых) должны быть оздоровление финансов и повышение эффективности деятельности корпорации, ставшей объектом соответствующих процедур.

В принципе все системы несостоятельности и банкротства можно разделить на *две крайние группы, ориентированные на должника (США, Франция) и на кредитора (Великобритания, Германия)*<sup>2</sup>.

Так, модель, сложившаяся в Германии, нацелена на повышение эффективности удовлетворения требований кредиторов, при этом реабилитационные процедуры направлены на максимизацию активов должника для последующего распределения среди кредиторов. Модель, характерная для Великобритании, призвана защитить кредитное обращение, создать эффективные и оперативные механизмы

<sup>1</sup> См., например: *Aghion P., Hart O., Moore J. Insolvency Reform in the UK: A Revised Proposal.* — *Insolvency Law and Practice*, 1995. Vol. 11. P. 67—74; *Bebchuk L. A New Approach to Corporate Reorganizations.* — *Harvard Law Review*, 1988. Vol. 101. P. 775—804; *Berkovich E., Israel R., Zender J. The Design of Bankruptcy Law: a Case for Management Bias in Bankruptcy Reorganizations.* — *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 1998. Vol. 33. P. 441—464; *Bolton P., Scharfstein D. Optimal Debt Structure and the Number of Creditors.* — *The Journal of Political Economy*, 1996. Vol. 104. P. 1—25; *Hart O. Firms, Contracts and Financial Structure.* Clarendon Press: Oxford, 1995; *Hart O., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Moore J. A New Bankruptcy Procedure That Uses Multiple Auctions.* — *European Economic Review*, 1997. Vol. 41. P. 461—473; *Hotchkiss E. Postbankruptcy Performance and Management Turnover.* — *The Journal of Finance*, 1995. Vol. 50. P. 3—21; *Merton R. On the Pricing of Corporate Debt: The Risky Structure of Interest Rates.* — *The Journal of Finance*, 1974. Vol. 29. P. 449—470; *Ogden J., Jen F., O'Connor P. Advanced Corporate Finance: Politics and Strategies.* Prentice Hall: Upper Saddle River, N.J., 2003; *Rubinstein A. Perfect Equilibrium in a Bargaining Model.* — *Econometrica*, 1982. Vol. 50. P. 97—110; *White M. Corporate Bankruptcy as a Filtering Device.* — *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1994. Vol. 10. P. 268—295; *World Bank, Washington, 2001. Resolution of Financial Distress: An International Perspective of the Design of Bankruptcy Laws.* Ed. by S. Claessens, S. Djankov, A. Mody. World Bank, Washington, 2001 и др.

<sup>2</sup> См., например: *Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии.* М.: Статут, 1999; *Телокина М.В. Основы конкурсного права.* М.: Волтерс Клювер, 2004.

распределения активов должника среди кредиторов. В течение процедуры банкротства контроль над предприятием получает третья сторона, действующая от имени кредиторов. Очевидным недостатком этой модели является тот факт, что в ее рамках явное поощрение отдается ликвидации предприятия, а не его оздоровлению, поскольку кредиторы заинтересованы в первую очередь в продаже активов попавшей в трудное положение компании, а не в ее спасении.

В США и особенно во Франции принятые модели базируются на сочетании решения макроэкономических задач по обеспечению стабильности и устойчивого роста экономики и задач по созданию эффективных механизмов распределения активов должника. В частности, во Франции институт несостоятельности в существенной мере направлен на защиту интересов должника, проведение его реструктуризации. Законодательство США позволяет должнику сохранять контроль над неплатежеспособным юридическим лицом и обеспечивает должника исключительным правом предоставить свой план реорганизации компании в течение определенного периода времени. Распределение прав в пользу должника является во многом политическим выбором, поскольку приоритетным признается сохранение компаний, против которых возбуждено дело о банкротстве в качестве функционирующих предприятий, а не прекращение их деятельности путем ликвидации. Существенный недостаток данной модели — возможность злоупотребления должником своими правами.

Все промежуточные модели различаются, прежде всего, с точки зрения того или иного соотношения (баланса) между степенью ущемления интересов кредиторов и сохранением действующих предприятий. По оценкам Европейского банка реконструкции и развития, законодательство стран с переходной экономикой, посвященное процедуре банкротства, развито слабее, чем законодательство в других сферах коммерческого права. В особенности это касается эффективности применения такого законодательства. Несмотря на то что в последние годы в странах Центральной и Восточной Европы, Балтии и СНГ предпринимались серьезные шаги по усовершенствованию как законодательства, так и практики в сфере банкротств компаний, значимых улучшений не наблюдается<sup>1</sup>.

Вместе с тем опыт развитых зарубежных стран не позволяет однозначно утверждать, что регулирование несостоятельности должно строиться исходя из приоритета только кредиторов, или же оно в первую очередь должно быть направлено на защиту интересов должника или государства. Характерная черта большинства современных развитых систем регулирования несостоятельности заключается в наличии и развитии реабилитационных процедур по сохранению бизнеса в дополнение к такому классическому механизму банкротства, как распродажа активов должника в ходе конкурсного производства.

К настоящему времени в России сформировались все основные элементы института несостоятельности. Модель банкротства, получившая свое воплощение в современном — третьем — Законе о банкротстве, со всей очевидностью несет в себе черты компромисса, формировавшегося на первых этапах ее становления<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> EBRD Transition Reports, 1999—2007.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. и др. Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2005; Радыгин А.Д., Симачев Ю.В. Институт банкротства в России: особенности эволюции, проблемы и перспективы. В: Российский журнал менеджмента, 2005. Т. 2. № 2. С. 43—70; Радыгин А.Д., Симачев Ю.В. Банкротства. В: Гайдар Е.Т. (ред.). Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: Дело. С. 498—512.

Вместе с тем институт банкротства в России пока нельзя рассматривать как стабильный и эффективный механизм, направленный на оздоровление управления и финансов компаний. Существующий институт несостоятельности, несмотря на рост количества дел о признании должников банкротами, не решает и макроэкономическую задачу вывода неэффективных предприятий с рынка, не обеспечивает предсказуемого распределения рисков для кредиторов.

### **13.1. Основные этапы формирования российского законодательства о банкротстве**

Справедливости ради следует отметить, что правовая история банкротства в современной России началась еще до обозначенного начала первого этапа<sup>1</sup>. Тем не менее на сегодняшний день можно выделить *три основных этапа в развитии института несостоятельности в России*:

- 1) с конца 1992 г. — по начало 1998 г.: период действия Федерального закона от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее — первый закон о банкротстве);
- 2) с начала 1998 г. — по конец 2002 г.: период действия Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — второй закон о банкротстве);
- 3) с конца 2002 г. — по настоящее время: период действия Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — третий, или новый закон о банкротстве).

Первый закон о банкротстве был принят в России примерно в то же время, что и в других странах с переходной экономикой. В 1995—1997 гг. число исков о банкротстве, поданных в арбитражные суды, заметно возросло, однако процедура банкротства не получила в России широкого распространения по сравнению с другими странами с переходной экономикой. В основу данного закона был положен *принцип неоплатности*, базирующийся на рассмотрении соотношения стоимости активов и стоимости пассивов, при этом если сумма кредиторской задолженности превышает стоимость имущества предприятия, то оно является неплатежеспособным на балансовой основе.

На данном этапе наиболее существенными внешними факторами, определяющими интересы сторон в сфере несостоятельности, были следующие:

- в качестве условия для объявления предприятия банкротом устанавливалось превышение суммы его долга над стоимостью имущества, что определяло значительные трудности в инициировании процедур банкротства;
- в государственной или смешанной собственности сохранялось значительное число крупных привлекательных предприятий;
- для экономики был характерен высокий уровень бартеризации расчетов, острой являлась проблема неплатежей, в том числе государству по налогам и обязательным платежам.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применении к ним специальных процедур», распоряжение Госкомимущества РФ от 5 ноября 1992 г. № 717-р «Об утверждении типового положения о проведении конкурса по продаже предприятия-банкрота и его имущества».

Первый закон о банкротстве, как правило, характеризуется, как весьма несовершенный. Подавляющее большинство авторов сходятся в том, что этот закон был излишне лоялен по отношению к должникам. В нем под несостоятельностью (банкротством) понималась неспособность должника удовлетворить требования кредитора по оплате товаров (работ, услуг), включая неспособность обеспечить обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, в связи с превышением обязательств должника над его имуществом или неудовлетворительной структурой баланса должника. Практика применения этого закона показала, что права кредиторов существенно ограничивались в силу трудностей оценки реальной стоимости имущества арбитражным судом и, соответственно, затягивания решений о признании должника несостоятельным. Действовавшие в этот период легальные понятия и признаки банкротства защищали недобросовестных должников и тем самым разрушали принципы имущественного оборота<sup>1</sup>.

В числе причин недостаточно активного применения первого закона назывались также отсутствие систематической практики применения процедур банкротства со стороны государства как налогового кредитора и его ориентация на использование таких инструментов, как наложение штрафов за просрочку. Обычным кредиторам было бессмысленно инициировать процедуру банкротства, так как все ликвидные активы при этом шли в погашение задолженности государству как привилегированному кредитору. Существенные недостатки первого закона о банкротстве стали причиной того, что данный закон не оказал сколько-нибудь значимого воздействия на российскую экономику<sup>2</sup>. В итоге в этот период банкротство не стало ни серьезной угрозой для неэффективных руководителей большинства российских предприятий, ни способом обеспечения прав внешних кредиторов.

В качестве основной причины принятия *второго закона* о банкротстве чаще всего называется недостаток эффективности ранее действовавшего закона, ставший следствием его чрезмерной лояльности к должникам, а главного новшества — кардинальное изменение подхода к определению критериев несостоятельности (банкротства) должников — юридических лиц, существенно усиливающее позиции кредиторов. В основу второго закона был положен *принцип неплатежеспособности*: рассматривается неспособность предприятия выполнять свои обязательства по мере наступления сроков погашения, в этом случае предприятие считается неплатежеспособным на кассовой основе. Это обеспечило существенное снижение барьеров для инициирования процедур банкротства.

В результате масштабы применения в экономике процедур несостоятельности стали динамично расти (рис. 13.1). Рост количества случаев банкротства рассматривался, в частности, как следствие ужесточения бюджетных ограничений для российских предприятий в связи с вступлением в действие второго закона. Другими словами, резкое увеличение количества банкротств было связано с тем, что большинство российских фирм накопило значительную задолженность перед федеральным и региональными бюджетами, а также перед частными кредиторами до 1998 г. вследствие отсутствия эффективных постановлений об осуществлении банкротства.

В то же время опыт применения второго закона продемонстрировал легкость инициирования процедур банкротства в отношении крупных предприятий при

<sup>1</sup> Витрянский В.В. Новое законодательство о несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 1998. № 3.

<sup>2</sup> Сонин К., Журавская Е. Банкротство в России: ни защиты кредиторов, ни реструктурирования. Специальный доклад. В сб.: Обзор экономики России. Основные тенденции развития. М.: РЕЦП, 2000.

небольшом уровне задолженности последних по отношению к масштабам бизнеса. Согласно второму закону, кредитор мог обратиться в арбитражный суд с заявлением о банкротстве должника, когда последний не исполняет свои обязательства в течение трех месяцев, а сумма задолженности превышает 500 МРОТ. В итоге оказалось, что принцип неплатежеспособности в заметно большей степени служит решению задачи обеспечения платежной дисциплины, создает равные возможности для кредиторов по инициированию процедуры банкротства, в принципе не требует наличия специальной высокопрофессиональной подготовки для принятия решения в суде по существу иска, однако не учитывает масштабы бизнеса и возможные кассовые разрывы, не свидетельствующие о неэффективности предприятия.

Второй этап развития института несостоятельности, особенно после финансового кризиса 1998 г., характеризуется существенным изменением состава основных факторов, влияющих на реализацию процедур банкротства:

- резко снизился «порог» для начала процедур банкротства;
- интенсифицировались процессы промышленной интеграции, при этом активизировалась законотворческая деятельность по защите интересов миноритарных акционеров;
- кризис фондового рынка конца 1990-х годов обусловил поиск альтернативных низкозатратных инструментов перехвата корпоративного контроля;
- на значительном числе предприятий начался рост производства, но сохранился высокий уровень задолженности предприятий по налоговым платежам<sup>1</sup>;
- государство лишило права голоса при принятии важнейших решений на собраниях кредиторов;
- обострились проблемы подготовки арбитражных управляющих, их аффилированности с отдельными кредиторами.

*Если институт банкротства в период действия первого закона имел скорее имитационный характер, то второй закон еще более искал ситуацию, превратив институт банкротства из способа обеспечения финансовой дисциплины в инструмент перераспределения собственности и вывода активов<sup>2</sup>.* Наблюдалась парадоксальная ситуация: те предприятия, которые имели достаточный запас прочности, вовлекались в процедуры банкротства (так как существовала благоприятная возможность для захвата контроля над ними со стороны конкурентов), а безнадежные предприятия избегали этой процедуры (так как не находилось желающих захватить эти предприятия, а шансы получить долги в ходе процедуры банкротства были невелики).

Фактически возбуждение процедуры банкротства в 1998—2002 гг. стало низкозатратной (при наличии потенциального сговора арбитражного управляющего с кредиторами, арбитражными судьями и чиновниками ФСФО<sup>3</sup>) альтернативой враж-

<sup>1</sup> Бюджетные ограничения стали системно ужесточаться только во второй половине 2001 г. в связи с предпринятой кампанией по реструктуризации задолженности предприятий по обязательным платежам.

<sup>2</sup> См.: Радыгин А.Д., Симачев Ю.В. Банкротства. В: Гайдар Е.Т. (ред.). Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: Дело. С. 498—512.

<sup>3</sup> С сентября 1993 г. в России действовало Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) (ФУДН) при Госкомимуществе РФ, в марте 1997 г. была создана Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСДН), в июне 1999 г. преобразованная в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО). С марта 2004 г. функции ФСФО распределены среди нескольких государственных органов.

дебному поглощению посредством скупки акций на вторичном рынке. В этой связи интересно предположение о том, что существует прямая связь между вступлением в силу в 1998 г. Закона «О несостоятельности (банкротстве)» и низким уровнем сопротивления российского фондового рынка в 1998–2000 гг.<sup>1</sup> Существенно при этом, что Закон «Об акционерных обществах» содержал многочисленные легальные возможности для эффективного отражения корпоративного агрессора в рамках корпоративного права, тогда как действовавшая в 1998–2002 гг. процедура банкротства при должной организации была для агрессора почти беспроигрышной.

По результатам анализа 100 дел о банкротстве, проведенного ФСФО, примерно на 1/3 предприятий кредиторы были заинтересованы не в возврате своих средств, а в смене собственника. В 2000 г. ФСФО и ее территориальными органами было осуществлено 388 экспертиз на наличие признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, и в 156 случаях такие признаки были выявлены<sup>2</sup>. Это непосредственно касалось и ситуации с налоговыми платежами. По оценкам ФСФО, каждое пятое банкротство имело признаки преступных преднамеренных действий (в частности, банкротство для списания долгов). В то же время, по данным 2002 г., из 2000 дел, возбужденных по факту преднамеренного банкротства, только 5 были завершены вынесением обвинительного заключения.

Необходимо признать, что и государство в свою очередь использовало угрозу банкротства как инструмент давления на предприятие, с тем чтобы принудить его погасить долги по налогам или в иных, в том числе внешнеэкономических целях. В целом же институт банкротства в начале 2000-х годов был востребован государством. Государство в лице налоговых органов решало задачу «расчистки поля» от брошенных предприятий, а посредством ФСФО — задачу устрашения должников по платежам в бюджеты и по иным обязательным платежам. В 2002 г. более 90% заявлений о признании должника банкротом было подано государственными органами. Налоговые органы, вероятно, поспешили воспользоваться сохранившимися в 2002 г. потенциалами применения процедур банкротства по ликвидации «пустых» предприятий. Роль ФСФО в инициировании процедур банкротства оставалась весьма существенной. Если исключить из рассмотрения заявления от налоговых органов, то доля заявлений ФСФО в их общем количестве в отношении «содержательных» должников<sup>3</sup> составила в 2002 г., по оценкам ИЭПП, порядка 30%.

Со стороны негосударственных структур институт несостоятельности оказался востребованным в большей степени как инструмент перераспределения собственности, реорганизации предприятий и перехвата управления. Первое и второе обусловлены динамично идущими интеграционными процессами, необходимостью проведения организационной реструктуризации предприятий и меньшими издержками (по сравнению с другими способами) применения процедур банкротства для решения этих задач. Третье больше связано с существующими возможностями фальсификаций и махинаций в рамках процедур управления. Произошедшие значительные сдвиги в усилении защиты прав миноритарных акционеров дополнительно стимулировали спрос на банкротства как эффективный инструмент решения различных корпоративных проблем: от обеспечения защиты менеджеров от собственников до осуществления враждебного поглощения.

<sup>1</sup> Волков А.А., Привалов А.Н. А ну-ка, отниму! Эксперт. 2001. № 1–2. С. 28–29.

<sup>2</sup> По данным отчета ФСФО по итогам работы за 2000 г.

<sup>3</sup> Под «содержательными» должниками понимаются все должники за вычетом отсутствующих и должников, ликвидируемых по инициативе налоговых органов.

В целом, хотя российский Закон «О несостоятельности (банкротстве)», действовавший в 1998—2002 гг., был формально вполне прогрессивен с точки зрения мировой практики и предполагал определенный баланс интересов должников и кредиторов, *использование его норм на практике стало одним из наиболее одиозных проявлений дискриминации прав отдельных участников процесса* (в зависимости от конкретной ситуации, собственников предприятия и различных кредиторов, включая государство). Основная содержательная критика российского института несостоятельности была связана с практикой банкротства крупных, экономически и социально значимых предприятий, с расширением масштабов использования процедур банкротства в недобросовестных целях, нарушением интересов государства как кредитора и собственника.

Со всей очевидностью необходимо было, с одной стороны, обеспечить защиту прав кредиторов в процессе банкротства предприятия, а с другой — оградить предприятие-должника от упрощенных схем недобросовестного перехвата контроля над ним (частью его активов) посредством процедур банкротства. В течение всего периода действия второго закона о несостоятельности предпринимались попытки скорректировать его положения<sup>1</sup>. Значительная часть предложений по реформированию законодательства стала следствием не столько несовершенства действующего регулирования, сколько недостаточно развитой инфраструктуры его применения (зависимость арбитражных судов от местных органов власти, уровень квалификации судей и др.).

Во второй половине 2001 г. сложились предпосылки для коренной реформы института (законодательства) несостоятельности. На правительственном уровне в качестве наиболее актуальных были зафиксированы следующие *проблемы в сфере несостоятельности (банкротства)*:

- нарушение прав должника и учредителей должника (возбуждение процедуры банкротства по фиктивным документам, по незначительной сумме задолженности без предоставления возможности должнику расплатиться по таким суммам; отсутствие возможности для учредителей должника провести оздоровление под контролем кредиторов при уже возбужденном деле о банкротстве);
- нарушение прав государства как кредитора по налоговым платежам;
- вывод активов должника в интересах определенного круга кредиторов в процедурах внешнего управления и конкурсного производства;
- недостаточная защищенность прав обеспеченных кредиторов;
- широкое распространение практики использования преднамеренных банкротств как инструмента нецивилизованного захвата собственности;
- непрозрачность, недостаточная урегулированность процедур банкротства, позволяющая арбитражным управляющим и иным участникам процесса о банкротстве злоупотреблять их недостатками;
- отсутствие эффективных механизмов ответственности недобросовестных и неэффективных арбитражных управляющих;
- уточнение статуса саморегулируемых организаций (СРО) арбитражных управляющих, условий членства, гарантийных фондов;
- проблема конфликта интересов уполномоченных государственных органов, правомерность и последствия предлагаемых расширенных полномочий;
- рассмотрение вопроса о полном отстранении арбитражного суда (который не несет ответственности) от каких-либо решений о выборе и квалифика-

<sup>1</sup> См.: Радыгин А.Д. Сопротивление корпоративному агрессору. Банкротства в России. Журнал для акционеровъ. 2002. № 4. С. 26—28.

- ции арбитражного управляющего и решений (одобрения решений) в отношении активов предприятия;
- рассмотрение вопроса об исключении процедур «внешнего управления» и «финансового оздоровления» в принципе;
  - наличие неоправданных особенностей банкротства всех предприятий топливно-энергетического комплекса при отсутствии законодательно закрепленных особенностей банкротства;
  - отсутствие разумных особых механизмов банкротства предприятий оборонно-промышленного комплекса и естественных монополий.

Вместе с тем представления о возможных способах решения вышеперечисленных проблем оказались во многих случаях прямо противоположными. Говорить о единой позиции государственных органов по трансформации регулирования несостоятельности не приходилось. Острота дискуссии вокруг нового закона о банкротстве была связана, прежде всего, с недостатками действовавшего на тот момент закона (как и любого иного) в общем институциональном контексте проблем коррупции, передела собственности, произвола и некомпетентности со стороны различных государственных структур. В конечном итоге в новый — *третий* — Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», вошли следующие принципиальные новации:

- снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов;
- предоставление равных прав государству и конкурсным кредиторам, консолидация требований государства;
- расширение механизмов защиты прав добросовестных собственников;
- определена новая реорганизационная процедура — финансовое оздоровление;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- повышение эффективности контроля за деятельность арбитражных управляющих;
- установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе;
- ограничения слишком широкого использования процедур банкротства для ликвидации отсутствующих должников.

В 2004 г. принципиально изменилась «расстановка сил» между органами власти в сфере регулирования и практического осуществления процедур банкротства<sup>1</sup>. Соответственно, актуальной стала также проблема дальнейшего разделения (координации) функций различных ведомств в сфере несостоятельности. Наиболее заметными при этом стали две тенденции 2004–2005 гг.: во-первых, сокращения числа «полюсов» регулирования в данной сфере после их «распыления» при ликвидации ФСФО и, во-вторых, усиления полномочий ФНС.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в частности, предусматривал упразднение ФСФО и Минимущества России, образование Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (Росимущество) и передачу ему части функций ФСФО, передачу Минэкономразвития России функций по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности ФСФО, преобразование Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (МНС) в Федеральную налоговую службу (ФНС), передачу ФНС функций ФСФО по представлению интересов Российской Федерации перед кредиторами в процедурах банкротства.

Очевидно, что после принятия нового закона о банкротстве требуется время для формирования соответствующей инфраструктуры и ее адаптации к новым законодательным нормам. Несомненно также, что такая «настройка» требует учета особенностей реального спроса на институциональные новации, адекватного сложившимся экономическим реалиям.

### **13.2. Динамика реализации процедур банкротства и практика применения третьего закона: 2003–2008 гг.**

Практика применения третьего закона о банкротстве в 2003–2008 гг. свидетельствует об изменении целого ряда тенденций, наметившихся сразу после принятия закона, с одной стороны, о переоценке некоторых проблем предшествующего периода и, с другой, о сохранении основных недостатков действующей законодательной базы и практики ее применения<sup>1</sup>.

Одним из наиболее значимых изменений практики применения закона о несостоятельности стало *существенное увеличение масштабов применения процедур несостоятельности в 2005–2006 гг.* Так, 2003 год — первый год применения нового закона о несостоятельности — характеризовался резким сокращением масштабов применения процедур банкротства: количество заявлений о признании должников банкротами снизилось в 7,5 раз — с 106 647 в 2002 г. до 14 277 в 2003 г., а количество принятых к производству заявлений — в 9,8 раз, с 94 531 в 2002 г. до 9695 в 2003 г.

Примерно на 85% столь кардинальное сокращение числа подаваемых заявлений было обусловлено тем, что налоговые органы практически перестали подавать заявления о банкротстве отсутствующих должников. Здесь ярко проявилось действие норм третьего закона о банкротстве, устанавливающих, что процедуры банкротства применяются в отношении отсутствующих должников только при наличии соответствующих средств в бюджете, однако, как и следовало предположить, в бюджете на 2003 г. такие средства не были предусмотрены. В целом данный результат можно оценить как позитивный, обеспечивающий снятие нерациональной нагрузки на систему арбитражных судов.

В 2004 г. количество заявлений о признании должников банкротами осталось примерно на уровне 2003 г. и составило 14 090<sup>2</sup>, что ниже аналогичного показателя 2003 г. на 1,3%; а количество принятых к производству заявлений — 10 093, что на 4,1% выше показателя 2003 г. В 2005 и 2006 гг. происходит значительный рост количества заявлений о признании должников несостоятельными. Так, в 2005 г. было подано 32 190 заявлений, что больше аналогичного показателя 2004 г. в 2,3 раза; в 2006 г. — 91 431 заявление, что в 2,8 раза больше показателя 2005 г. Аналогичным образом изменились и показатели количества заявлений, принятых к производству, о признании должников несостоятельными. Так, в 2005 г. было принято к производству 25 643 заявления, что в 2,5 раза больше чем в 2004 г., в 2006 — 83 068 заявлений, что в 3,2 раза больше, чем в 2005 г.

Таким образом, за 2005–2006 гг. количество дел о несостоятельности, рассматриваемых судами, возросло в 8,2 раза, с 10 093 в 2004 г. до 83 068 в 2006 г.; а количество поданных заявлений о признании должников несостоятельными,

<sup>1</sup> Подробный анализ статистики банкротств 1994–2004 гг. см.: Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. и др. Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2005.

<sup>2</sup> Здесь и далее: Высший арбитражный суд РФ. Справка о рассмотрении арбитражными судами РФ дел о несостоятельности (банкротстве) в 2003–2006 гг.

с учетом не принятых судом, возросло почти в 6,5 раз: с 14 090 в 2004 г. до 91 431 в 2006 г. 2007 год характеризуется резким сокращением числа поступивших заявлений в 2,1 раза.

По данным Высшего арбитражного суда (ВАС) РФ, почти 87% заявлений, поступивших в 2006 г., поступили от уполномоченных органов, что в абсолютном выражении составляет 79 528. При этом в 70 241 заявлении (76,8% от числа поступивших) были заявлены требования о признании банкротами отсутствующих или ликвидируемых должников. В 2005 г. количество заявлений в отношении отсутствующих должников составляло 6968; а в 2004 г. — только 268. Другими словами, существенный рост числа заявлений, принятых к производству, о признании должников несостоятельными был примерно на 87% (относительно данных 2004 г.) за 2005—2006 гг. обусловлен активизацией деятельности налоговых органов по ликвидации предприятий, что прогнозировалось руководством ВАС РФ еще в начале 2004 г. в связи с необходимостью ликвидации примерно 1,5 млн фактически отсутствующих предприятий и организаций. Активизация деятельности налоговых органов стала возможна в связи с определением порядка и условий финансирования процедур банкротства отсутствующих должников из федерального бюджета<sup>1</sup>, а также с выделением соответствующих средств. Резкое снижение числа поданных заявлений о банкротстве в 2007 г. также обусловлено влиянием этого фактора — сокращением числа заявлений, поданных в отношении отсутствующих должников в 3,4 раза по сравнению с 2006 г. (с 67 828 до 20 035). Такое уменьшение количества поданных заявлений Высший арбитражный суд<sup>2</sup> связывает с принятием постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 20 декабря 2006 г. № 67 «О некоторых вопросах практики применения положений законодательства о банкротстве отсутствующих должников и прекращении недействующих юридических лиц», разъяснившего судам порядок применения принятой в июле 2005 г.<sup>3</sup> правовой нормы, регламентирующей порядок исключения юридического лица, прекратившего свою деятельность, из единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа (ст. 21.1 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»)<sup>4</sup>. Однако доля числа заявлений, поданных от уполномоченных органов, и в 2007 г. остается значительной, превышая 75% от общего числа поданных заявлений, что может быть связано

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21 октября 2004 г. № 573 «О порядке и условиях финансирования процедур банкротства отсутствующих должников».

<sup>2</sup> Статистические показатели в работе арбитражных судов в 2007 г. М., 2008.

<sup>3</sup> Пункт 3 ст. 1 Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и в ст. 49 Гражданского кодекса РФ».

<sup>4</sup> По новому порядку, если юридическое лицо в течение 12 месяцев не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету, оно признается фактически прекратившим свою деятельность (недействующим юридическим лицом) и может быть исключено из Единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа. В том случае если в течение трех месяцев со дня публикации решения о предстоящем исключении поступят заявления недействующего юридического лица, кредиторов или иных лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с исключением недействующего юридического лица из Единого государственного реестра, решение о исключении из реестра не принимается, и ликвидация (в том числе банкротство) осуществляется в общем порядке (ст. 21.1 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», введена пунктом 3 ст. 1 Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и в ст. 49 Гражданского кодекса РФ»).

с наличием заявленных требований к недействующим юридическим лицам, которые могут быть удовлетворены в процессе процедуры банкротства.

Динамика показателей количества заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) с 1998 по 2007 г. отражена на рис. 13.1.



Рис. 13.1. Динамика количества заявлений о признании должника банкротом, 1998—2007 гг.

На фоне резких всплесков общего числа заявлений о банкротстве в 2001—2002 и 2005—2006 гг., связанных с ростом активности государства в сфере регулирования численности юридических лиц (посредством банкротства недействующих предприятий), обращают на себя внимание значительно более умеренные колебания числа заявлений по содержательным банкротствам. На протяжении девятилетнего периода (с 1998 по 2007 г.) наблюдаются волнообразные колебания числа заявлений о банкротстве содержательных должников: с максимумами в 2001—2002 гг. (21 170 и 25 396 соответственно) и 2005—2007 гг. (также с показателями, превышающими 23 000) и минимумами в 1998—1999 гг. (11 604 и 12 367 соответственно) и в 2003—2004 гг. (12 126 и 13 722 соответственно). При этом 1998—2002 гг. были периодом постепенного роста числа реальных банкротств (с 11 604 до 25 396 соответственно), за которым последовал резкий спад в 2 раза в 2003 г. (12 148), сохранившийся и в 2004 г. (13 722), и новый скачок в 2005 г. до своего максимума свыше 25 тыс. (рост числа банкротств 2005 г. по отношению к 2004 г. составляет примерно 84%), с незначительным снижением в 2006 г. — до 23 603 (по отношению к 2005 — 6,42%) и стабилизацией примерно на этом же уровне в 2007 г. (22 420, или прирост 2,6% по отношению к 2006 г.).

Ситуация с поданными заявлениями о признании банкротом в 2004—2007 гг. по отдельным категориям должников такова<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Данные носят ориентировочный иллюстративный характер и взяты из графических данных, отраженных в «Статистических показателях в работе арбитражных судов в РФ в 2007 г.». М., 2008.

- 2007 г. продемонстрировал резкий рост поступления заявлений о банкротстве *индивидуальных предпринимателей* — около 2500, в то время как в 2004—2006 гг. этот показатель находился в диапазоне около 200—700 заявлений;
- также в 2007 г. возросло в 3,3 раза по сравнению с 2006 г. (35 заявлений), являвшимся максимумом 2004—2006 гг., число заявлений о банкротстве в отношении *граждан*;
- максимальное число поданных заявлений о банкротстве *сельскохозяйственных организаций* пришлось на 2006 г. (около 4000 заявлений), а в 2007 г. эта цифра снизилась примерно до 2500 заявлений (2004 г. — 1500, 2005 г. — более 3500);
- пик числа заявлений о банкротстве *крестьянских фермерских хозяйств* также пришелся на 2006 г. — около 550 заявлений, что в 3,9 раза больше показателя 2005 г. — 140, а в 2007 г. отмечено снижение в 1,5 раза до 360 заявлений;
- количество заявлений, поданных относительно банкротства *градообразующих организаций*, в 2004—2007 гг. претерпело незначительные изменения, демонстрируя тенденцию к медленному снижению (в диапазоне 20—45 заявлений);
- резкий всплеск числа заявлений о банкротстве *финансовых организаций* примерно в 13,4 раза относительно предыдущего года пришелся на 2006 г. — 740 заявлений (в 2005 г. — 55), за которым в 2007 г. последовал такой же резкий спад до 170 заявлений;
- число заявлений о банкротстве *стратегических предприятий* в 2004—2007 гг. находилось в диапазоне 20—60 заявлений, с максимумом в 2005 г. и минимумом в 2007 г.;
- аналогичная ситуация имела место для субъектов естественных монополий, где колебания 2004—2007 гг. не превышали 25—45 заявлений, с максимумом в 2005 г. и минимумом в 2007 г.

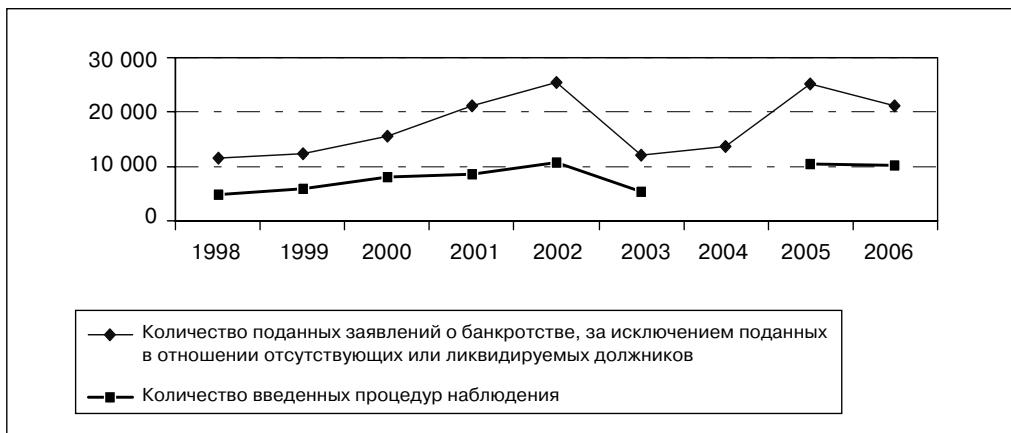
Что касается введения процедуры наблюдения, то, начиная с 1998 г. (4893) по 2002 г. (10 739), отмечался постепенный рост числа введенных процедур более чем в 2 раза (1998 г. к 2002 г.). 2003—2004 гг. характеризовались снижением показателя примерно вдвое, а 2006—2007 гг. — восстановлением уровня показателей 2002 г. — свыше 10 тыс. — близких к максимуму.

Кроме того, в 2004—2006 гг., по имеющимся данным, *сохраняется тенденция зависимости числа введенных наблюдений от числа «реальных» банкротств и повторения его тренда, как и в предыдущие годы (рис. 13.2)*.

*На протяжении 8-летнего периода доля введенных процедур наблюдения колеблется на уровне от 40 до 51%<sup>1</sup> от числа поданных заявлений о банкротстве, за исключением поданных в отношении отсутствующих или ликвидируемых должников.* Фактически доля вводимой процедуры наблюдения в «реальных» банкротствах является величиной, претерпевающей колебания примерно в 20%.

Обращает на себя внимание, что пики «реальных» банкротств приходятся на пики общего числа проводимых процедур банкротств, т. е. можно предположить, что они подвержены влиянию и государственной активности в сфере регулирования численности юридических лиц.

<sup>1</sup> Причем соотношение 51,21% имело место лишь в 2000 г., во все остальные периоды оно не превышало 40—48,03%.



Примечание. Данные о введенных процедурах наблюдения в 2004 г. отсутствуют.

Рис. 13.2. Динамика введенных процедур наблюдения

Из числа сохранившихся с 1998 г. и наиболее устойчивых тенденций следует отметить *крайне низкую эффективность механизма банкротства для достижения целей восстановления платежеспособности предприятий в ходе проведения процедур банкротства*. Случаи, когда в отношении должников вводилась процедура финансового оздоровления, на протяжении всего периода с 2003 по 2006 г. носили единичный характер: в 2003 г. — 10 дел, в 2004 г. — 29, в 2005 г. — 32, в 2006 г. — 39, в 2007 г. — не вводилась. То же самое касается восстановления платежеспособности предприятий в процессе внешнего управления — такие дела по-прежнему носят единичный характер, демонстрируя, однако, начиная с 2004 г. тенденцию медленного роста и в абсолютных показателях, и в доле от совокупности дел, по которым вводилась процедура внешнего управления. Так, в 2003 г. отмечено 28 дел (1,3% от совокупности дел, по которым проводилась процедура внешнего управления), в 2004 г. — 14 (1%), в 2005 г. — 21 (2,1%), в 2006 г. — 31 (3,3%), в 2007 г. — 41 дело (5,5%).

Прекращение количества дел о банкротстве в связи с *заключением мировых соглашений* также нельзя назвать широко используемым на практике. За 2003—2007 гг. количество дел за год, прекращенных в связи с утверждением мирового соглашения, не превышало 0,7% от количества дел, по которым производство было завершено. При этом удельный вес таких случаев, начиная с 2004 г., только снижался, достигнув своего минимума в 0,2% в 2006 г., повторившегося и в 2007 г. Так, в 2003 г. в связи с утверждением мирового соглашения было прекращено 170 дел о банкротстве, что составляет 0,3% от количества дел, по которым производство было завершено. В 2004 г. этот показатель составил 150 дел (0,7%), в 2005 г. — 84 (0,4%), в 2006 г. — 106 (0,2%), в 2007 г. — 126 дел (0,2%).

Из новых тенденций необходимо отметить *начавшийся с 2004 г. рост числа ликвидированных унитарных предприятий*. Так, в 2003 г. было ликвидировано 511 ГУПов, в 2004 г. — 623, в 2005 г. — 718, в 2006 г. — 747. За 2003—2006 гг. рост составил около 46%. В 2007 г. количество ликвидированных ГУПов впервые резко сократилось, почти на 38% по отношению к 2006 г.

Аналогичная тенденция проявилась и при банкротстве муниципальных предприятий: еще более динамичный рост в 2003—2006 гг. (в 2003 г. — 623, в 2004 г. —

916, в 2005 г. — 1175, в 2006 г. — 1947), составивший за 4 года около 212%, закончился резким спадом в 2007 г. (почти вдвое по сравнению с 2006 г.) до 1009 предприятий.

Кроме того, в 2004—2007 гг. обозначилась устойчивая тенденция уменьшения количества дел, по которым проводилась процедура внешнего управления (рис. 13.3). Так, в 2004 г. их было 1369, что меньше примерно на 34,2%, чем в 2003 г. — 2081 дело, в 2005 г. — 1013 дел (снижение на 26% относительно 2004 г.), в 2006 г. — 947 дел (снижение на 6,5% относительно 2005 г.), в 2007 г. — 752 дела (снижение на 20,6% относительно 2006 г.).

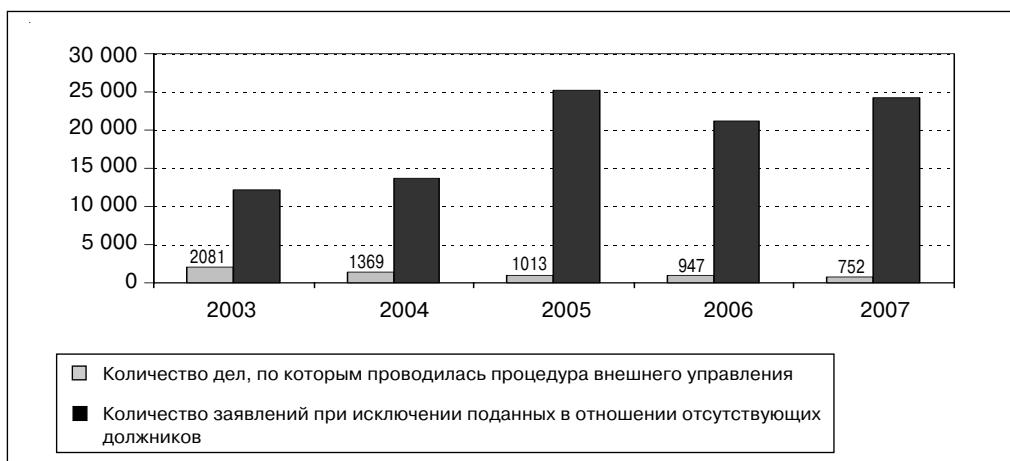


Рис. 13.3. Динамика количества дел, по которым проводилась процедура внешнего управления

В 2003—2005 гг. произошло существенное (примерно в 2,2 раза) сокращение числа дел, по которым была проведена процедура внешнего управления при значительном увеличении числа содержательных должников (более чем в 2 раза в 2005 г. по отношению к 2003 г.). В 2006—2007 гг. тенденция к снижению числа случаев введения процедуры внешнего управления продолжилась, равно как и сохранение достаточно высоких показателей числа банкротств по содержательным должникам (свыше 20 тыс.).

По всей видимости, при разработке норм третьего закона о банкротстве явно были переоценены мотивации собственников к санации и развитию бизнеса должников. Предполагалось, что значительная часть банкротств не завершается «мирно» только из-за того, что собственник не имеет возможности погасить задолженность предприятия, осуществить его оздоровление. Нормами данного закона в качестве участников процесса были введены собственники предприятия-должника. Помимо этого, закон определил право должника, его собственников и любых третьих лиц на любой стадии с согласия арбитражного управляющего прекратить процедуру банкротства, расплатившись по долгам предприятия. Законом была определена и новая реорганизационная процедура — финансовое оздоровление, которая, по замыслу, должна была позволить при определенных условиях сохранить учредителям (участникам) должника контроль за судьбой предприятия даже в условиях возбужденного дела о банкротстве. Однако все эти новации, судя по всему, оказались мало востребованными.

Особого внимания заслуживает устойчивый рост числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в рамках дел о банкротстве (рис. 13.4).

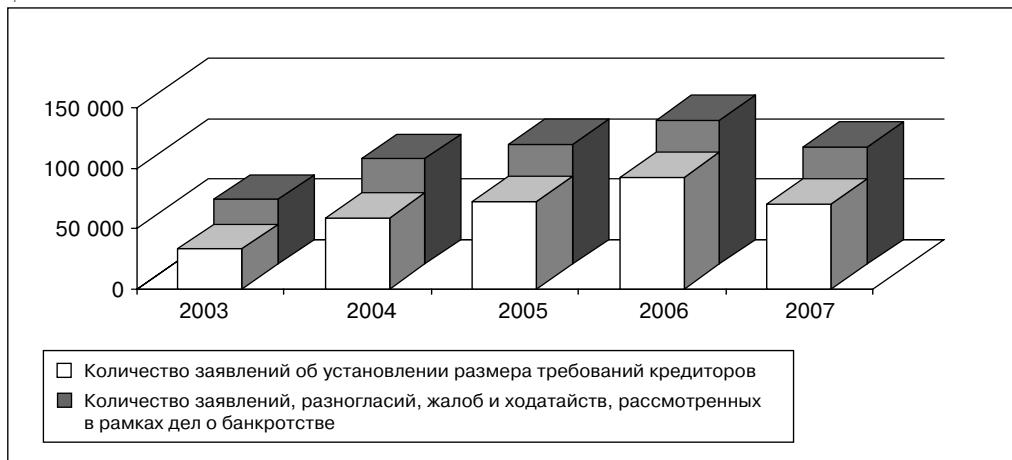


Рис. 13.4. Динамика количества заявлений, разногласий жалоб и ходатайств, рассмотренных в рамках дел о банкротстве, в 2003—2007 гг.

Тенденция роста числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в процессе банкротства, наблюдавшаяся на протяжении 2003—2006 г., в 2007 г. впервые изменилась, продемонстрировав снижение на 18,4% относительно показателя 2006 г.

В 2006 г. обозначился значительный рост числа заявлений об отстранении арбитражных управляющих. По отношению к 2005 г. этот показатель вырос на 74,3% и составил 2625 заявлений. В 2007 г. этот показатель снизился незначительно, на 5,1%, составив 2491.

Динамика количества принятых решений о признании должников банкротами и открытии конкурсных производств за 2003—2007 гг. (рис. 13.5) характеризовалась первоначально снижением в 2004 г. на 45%, а в последующем, в 2005 г., ростом на 48,7%, который в 2006 г. составил по отношению к 2005 г. примерно 447%, или в 5,5 раз. В 2007 г. произошло значительное снижение числа таких решений по сравнению с 2006 г. в 4 раза. Эти значительные колебания обусловлены большим числом дел о несостоятельности в отношении отсутствующих должников, инициированных государственными органами.

Анализ данных о числе завершенных арбитражным судом производств по делам о несостоятельности (банкротстве) показывает резкий скачок в 2006 г., когда их число составило 60 848 дел, что в 3,2 раза больше, чем в 2005 г. — 18 812. Однако отношение числа завершенных производств по делам о банкротстве к числу принятых к производству заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) в каждом из вышеуказанных годичных периодов составляет примерно по 73%.

В 2007 г. в связи с применением арбитражными судами норм Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» значительно увеличилось *число прекращенных производством дел о несостоятельности* (в 2006 г. — 6722, в 2007 г. — 17 501). Это связано с введением возможности ликвидации должника, отвечающего признакам недействующего юридического лица, во внеделевом порядке.

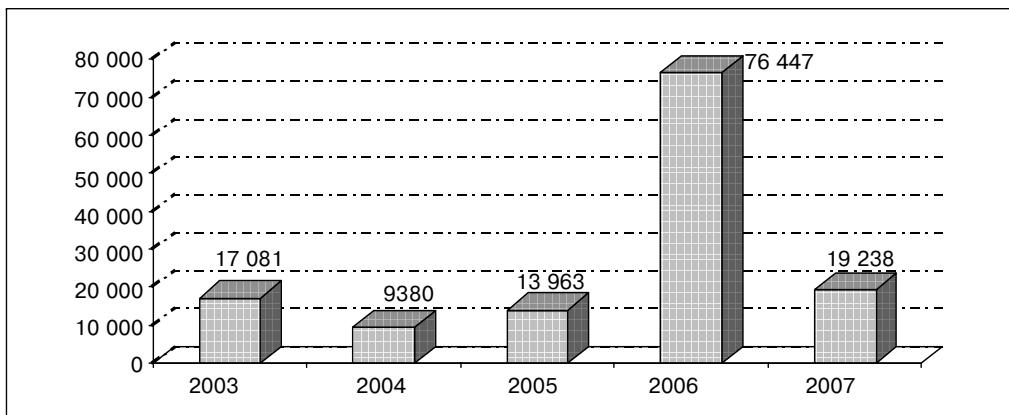


Рис. 13.5. Динамика количества принятых решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства

Решение задачи устранения «брошенных фирм» и фирм-однодневок является фактором, содействующим защите интересов и участников рынка, и государства. Однако сопутствующий этому процессу значительный рост количества дел о банкротстве в арбитражных судах, безусловно, отражается на качестве и сроках принятия решений по «содержательным должникам» в связи с ростом нагрузки на судей. Тем не менее механизм, предусматривающий возможность исключения из реестра юридических лиц недействующих фирм по решению регистрирующих органов, введенный в июле 2005 г., представляется эффективным, и в случае надлежащего организационного и финансового обеспечения процесса его применения вполне способен снизить численность недействующих юридических лиц, снизив нагрузку на арбитражные суды, которые теперь будут иметь больше возможностей для качественного и своевременного рассмотрения дел о банкротстве содержательных должников.

В целом анализ имеющихся данных свидетельствует о том, что в настоящее время *законодательство о банкротстве более эффективно решает задачи ликвидации предприятий и защиты прав кредиторов, чего нельзя сказать о решении задач восстановления платежеспособности предприятий*. Так, в практике крайне редко используется процедура финансового оздоровления предприятия (за 2003–2007 гг. от 0 (в 2007 г.) — до 39 (в 2006 г.) предприятий). Низки показатели предприятий, восстановивших свою платежеспособность в процессе внешнего управления в 2003–2007 гг.: от 1,0% (2004 г.) до 5,5% (2007 г.) от количества дел, по которым проводилось внешнее управление. За 2003–2007 гг. количество дел, прекращенных в связи с утверждением мирового соглашения, в год не превышало 0,7% от количества дел, по которым производство было завершено. При этом удельный вес таких случаев, начиная с 2004 г., только снижался, достигнув своего минимума в 0,2% в 2006 г. (106 дел), повторившегося и в 2007 г. (126 дел).

Анализ статистики свидетельствует и о фактической прокредиторской направленности процедуры банкротства, несмотря на наличие норм, которые должны способствовать сохранению предприятия. В зависимости от общеэкономической стратегии подходы к решению последней задачи могут лежать как в русле усиления государственного интервенционизма, контроля и вмешательства в сфере банкротства и выведения из-под сферы действия общего законодательства о банкрот-

стве все большего и большего числа хозяйствующих субъектов, так и в русле рыночных принципов — *принятия эффективных правовых норм, способствующих восстановлению платежеспособности предприятия путем санации и в рамках судебной процедуры банкротства, а также урегулирования требований кредиторов посредством мирового соглашения.*

Необходимо также отметить, что с началом применения норм нового закона о банкротстве роль данного института в сфере захвата активов заметно снизилась. Тем не менее это означало лишь перенесение соответствующей «нагрузки» на традиционный рынок корпоративного контроля (враждебные поглощения через покупку акций или иные действия, связанные с акциями компании) и в сферу исполнительного производства. По нормам нового закона, кредитор может подать заявление о банкротстве должника только в том случае, если судебные приставы не смогли взыскать долг. Складывается ситуация, когда все имущество предприятия можно купить через приставов, не инициируя процедуру банкротства<sup>1</sup>. Наглядным подтверждением этому стал заметный рост в 2003—2008 гг. числа конфликтов, связанных с применением инструментария «враждебных поглощений» через корпоративные процедуры и исполнительное производство, в том числе на основе прямого подлога документов и подкупа должностных лиц.

Проблема защиты прав, как должника, так и кредиторов при осуществлении процедур банкротства, имеет принципиальное значение для стимулирования инвестиционной активности российских предприятий. Эта проблема должна решаться комплексно, с учетом развития норм корпоративного права, налогового регулирования, исполнительного производства и др. Необходимо тем не менее заметить, что не бывает совершенных законов, которые способны решить проблему одновременно. Специалисты в области права отмечают, что регулирование несостоинственности является наиболее динамично развивающейся областью права в развитых зарубежных странах, при этом меняющаяся экономическая ситуация диктует постоянное обновление соответствующих норм. Аналогичный подход является тем более объективно неизбежным для экономики России.

### **13.3. Новации 2004—2008 гг.: реализация публичных интересов государства**

Принятие нового закона о банкротстве, определившего весьма существенную модификацию института несостоинственности, равно как и рассмотренные выше новые тенденции в практике применения, обусловили необходимость пересмотра подзаконной нормативной базы в данной сфере. Уже в 2002—2005 гг. различными органами государственной власти было издано свыше 20 разного рода подзаконных актов в сфере банкротства, однако «настройка» новых законодательных механизмов продолжается.

В 2003—2004 гг. Правительством РФ были одобрены в целом представленные Минэкономразвития России и Минюстом России следующие направления модификации законодательства о банкротстве: совершенствование уголовного, административного законодательства и законодательства о банкротстве в части ответственности за правонарушения и преступления при банкротстве, определение порядка

<sup>1</sup> Вышегородцев И. Что будет с банкротствами. В: Слияния и поглощения. 2005. № 1. С. 59.

и условий участия уполномоченного органа в процедурах финансового оздоровления и мирового соглашения в дела о банкротстве, модификация закона о банкротстве в части уточнения понятия текущих платежей, требований к арбитражному управляющему, последствий освобождения или отстранения арбитражного управляющего, статуса компенсационных фондов и обществ взаимного страхования, порядка продажи имущества в процедурах финансового оздоровления и внешнего управления, развития саморегулирования, создание правовых оснований для проведения процедур банкротства, финансового оздоровления и мирового соглашения, обеспечение возможности заключения мирового соглашения в деле о банкротстве, в котором основным кредитором является Российская Федерация, расширение круга юридических лиц, в отношении которых допускается применение процедур банкротства, приведение в соответствие с действующим законодательством о банкротстве вопросов очередности удовлетворения требований кредиторов, охрана собственности от преступных посягательств и правонарушений, предупреждение преступлений и правонарушений путем увеличения эффективности положений Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за правонарушения в процедурах банкротства и при предвидении банкротства. Эти же направления нашли отражение в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008). В 2005–2007 гг. рассматривались соответствующие законопроекты, вносящие изменения в Закон «О несостоятельности (банкротстве)», Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый и Бюджетный кодексы и др.

Рассмотрим некоторые наиболее значимые тенденции развития законодательства о банкротстве в 2004–2008 гг., а также результаты воздействия общей политики прямой государственной экспансии в экономике на правовые институты (на примере института банкротства).

### **Государственный капитализм и правовые институты (на примере института банкротства)**

Общие проблемы формирования модели «государственного капитализма» в России 2000-х годов рассматривались выше. В количественном плане достаточно очевидным является и прямое расширение участия государства в экономике: только в 2007–2008 гг. созданы 6 государственных корпораций (Внешэкономбанк, «Роснанотех», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Росатом»), авиастроительная и судостроительная корпорации, существенно увеличены активы компаний, контролируемых государством (ОАО «Роснефть», «Газпромнефть», «Рособоронэкспорт».) и др. Целый ряд проектов о создании крупных холдингов, подконтрольных государству, и госкорпораций находятся в стадии обсуждения в правительстве.

Как нам представляется, расширение прямого участия государства в экономике обусловило и один из основных трендов развития современного законодательства о банкротстве — *принятие правовых норм, уменьшающих риски утраты и снижения контроля над активами наиболее значимыми для государства и подконтрольных ему компаний*.

Во-первых, необходимо указать на *выведение из-под действия Закона о банкротстве государственных корпораций*.

Первоначально из-под действия Закона «О несостоятельности (банкротстве)<sup>1</sup>» был выведен в мае 2007 г. Внешэкономбанк, потом выводились отдельные госкорпорации: в июле 2007 г. — российская корпорация нанотехнологий<sup>2</sup>, в ноябре 2007 г. — государственная корпорация «Ростехнологии»<sup>3</sup>, в декабре 2007 г. — госкорпорация по атомной энергии «Росатом»<sup>4</sup>, а также Внешэкономбанк<sup>5</sup>. При этом законами было закреплено, что государственная корпорация может быть реорганизована или ликвидирована только на основании отдельного федерального закона, определяющего порядок ее реорганизации или ликвидации<sup>6</sup>. В декабре 2007 г. в Гражданский кодекс РФ было введено положение, касающееся всех госкорпораций, предусматривающее, что «Государственная корпорация может быть ликвидирована вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание»<sup>7</sup>. О принятии таких федеральных законов к настоящему времени пока еще неизвестно. Главное другое — госкорпорации, как ныне существующие, так и те, которые еще будут создаваться, вне зависимости от целей создания будут существовать в особых условиях: условия признания их несостоятельности будут существенно иными, а вполне возможно и исключающими практическую реализацию их банкротства. Кроме того, формулировка Гражданского кодекса допускает, что при определенных условиях корпорация вообще не может быть признана несостоятельной.

Фактически государством созданы условия, практически исключающие риски утраты активов госкорпораций и контроля над ними. Государство, активно использовавшее институт банкротства для перераспределения активов ОАО «НК «ЮКОС», пытается создать условия для того, чтобы государственные корпорации — вне зависимости от эффективности их хозяйственных операций — безусловно избежали подобной участи. Сужение сферы действия закона и выведения отдельных субъектов из под действия общих норм регулирования является сегодня методом, широко используемым властью, который позволяет создать более благоприятные условия

<sup>1</sup> В настоящее время действует третий закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ, принятый 26 октября 2002 г.

<sup>2</sup> Пункт 5 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий».

<sup>3</sup> Пункт 3 ст. 4 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270 «О государственной корпорации «Ростехнологии»».

<sup>4</sup> Пункт 11 ст. 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

На госкорпорацию «Росатом» также не распространяется и действие норм о гарантиях кредиторов при реорганизации юридического лица. Госкорпорация не обязана письменно уведомлять кредиторов реорганизуемого юридического лица, кредиторы реорганизуемого юридического лица не вправе потребовать у них прекращения или досрочного исполнения обязательства и возмещения убытков (ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ).

<sup>5</sup> Пункт 2 ст. 19 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».

<sup>6</sup> Статья 23 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий», ст. 18 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270 «О государственной корпорации «Ростехнологии»».

<sup>7</sup> Часть 1 ст. 65 Гражданского кодекса, в редакции Федерального закона № 318-ФЗ от 1 декабря 2007 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергетике «Росатом»». В пункт 2 ст. 1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» введено положение о том, что «действие... Федерального закона распространяется на юридические лица, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами) в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации». Ранее действие закона о несостоятельности распространялось «на все юридические лица, за исключением казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций».

для тех сфер, которые определены как наиболее значимые. Однако такое правовое регулирование существенно снижает стимул власти к развитию рыночных институтов — в данном конкретном случае банкротства — в интересах всех участников рынка и сохраняет имеющиеся пробелы и противоречия законодательства до тех пор, пока они не коснутся интересов ключевых «игроков».

Кроме того, правоотношения с такими юридическими лицами менее всего будут похожи на рыночные, поскольку будут определяться представителями власти и оттого не могут быть эффективными для бизнеса и его частных акционеров — с одной стороны, и исключительно комфортны для «параллельного чиновничего бизнеса» — с другой.

Во-вторых, необходимо обратить внимание на *расширение круга предприятий, которые могут быть признаны стратегическими, и банкротство которых будет осуществляться не на общих условиях*, а на условиях, более ориентированных на сохранение предприятия.

В феврале 2007 г. был принят закон<sup>1</sup>, согласно которому предприятие, указанное в любом вновь принятом федеральном законе как стратегическое, будет банкротиться на особых условиях. Технически новация была реализована посредством дополнения в п. 1 ст. 190 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» слов «а также иные организации в случаях, предусмотренных федеральным законом».

Теперь любым федеральным законом действие специальных норм, регулирующих банкротство стратегических предприятий и организаций, может быть распространено на иные организации. Ранее это могли быть только ФГУПы и ОАО, имеющие государственный пакет акций, и осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа и некоторые другие<sup>2</sup>.

Нормы, регулирующие банкротство стратегических предприятий и организаций, предусматривают определенный размер кредиторской задолженности, позволяющий инициировать процесс банкротства (500 тыс. руб. — п. 4 ст. 190). По общему правилу для инициирования процедуры банкротства в отношении юридического лица достаточно неисполнения денежных и/или обязательных платежей в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены, вне зависимости от суммы долга. В отношении стратегических предприятий действуют более высокие требования к арбитражным управляющим (ст. 193), обязательно участие в деле о банкротстве федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию единой государственной политики в той отрасли экономики, в которой осуществляет свою деятельность стратегическое предприятие (п. 9 ст. 192), а также ряд особенностей финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства.

Фактически в этой ситуации речь идет о возможности исключения предприятий, круг которых определяется законодателем, из-под действия общих норм

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом, акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

<sup>2</sup> А также ФГУПы и ОАО, имеющие государственный пакет акций и осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющее стратегическое значение для обеспечения защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также организации оборонно-промышленного комплекса — производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные.

о банкротстве и о создании для них более благоприятных экономических условий в случае несостоятельности, а также возможности более жесткого государственного контроля за самой процедурой банкротства.

Не вызывает сомнений тот факт, что предприятия, обеспечивающие обороноспособность, безопасность, здоровье и права граждан страны, должны функционировать в иных условиях. Однако создание правовых условий, позволяющих любое предприятие по воле, введенной в ранг закона, сделать исключением из общего правила, является непродуктивным — «видимостью права для других» — и способствующим злоупотреблениям правом.

В-третьих, следует обратить внимание на *меры по усилению государственного контроля в сфере банкротства предприятий, деятельность которых связана с государственной тайной*. В октябре 2005 г.<sup>1</sup> в Закон о банкротстве были внесены изменения, предусматривающие:

- повышенные требования к арбитражным управляющим, если их деятельность связана с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, которые помимо соответствия всем ранее существовавшим критериям должны иметь допуск к государственной тайне (абз. 2 п. 5 ст. 20 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Лица, не обладающие допуском к государственной тайне, не могут быть включены в список кандидатур для утверждения арбитражным судом (п. 1.1 ст. 45);
- добавление к числу лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, «представителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в случае если исполнение полномочий арбитражного управляющего связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну» (ст. 35) — представителя регионального ФСБ.

Принятые нормы имеют своей целью снижение рисков, связанных с банкротствами предприятий оборонного и иного назначения, и защиту государственных активов, в том числе путем непосредственного контроля лиц, допущенных к управлению ими в случае инициирования процедуры банкротства.

В 2005—2006 гг. с использованием новых положений закона были отстранены в связи с отсутствием допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, арбитражные управляющие ФГУП ПО «Амурмаш»<sup>2</sup>, ОАО «Судоремонтный завод «Красная кузница»<sup>3</sup>, ОАО «Архангельский траловый флот»<sup>4</sup>, ЗАО «Югэлектро»<sup>5</sup>, ОАО «Егорьевский станкостроительный завод «Комсомолец»<sup>6</sup> и др.

Достаточно логичным продолжением государственной политики экспансии и стремления к приобретению контроля над наиболее доходными активами явилось

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 октября 2005 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>2</sup> Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24 октября 2006 г., 17 декабря 2006 г. по делу № Ф03-А73/06-1/3535.

<sup>3</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 4 декабря 2006 г. по делу № А05-14539/04-28. Кассационная жалоба на определение о назначении внешнего управляющего была подана новым участником процесса банкротства — Региональным управлением ФСБ РФ по Архангельской области.

<sup>4</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 октября 2006 г. № А05-3224/04-8.

<sup>5</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13 июля 2006 г. № Ф08-3099/2006 по делу № А53-15930/2005-С2-30.

<sup>6</sup> Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2005 г., 31 мая 2005 г. по делу № 10АП-1081/05-ГК.

введение нового более упрощенного порядка назначения арбитражного управляющего. В июле 2006 г.<sup>1</sup> введено положение о том, что если арбитражный управляющий ранее осуществлял управление на предшествовавшей стадии банкротства, то он может быть утвержден судом по ходатайству собрания кредиторов без соблюдения общего порядка его утверждения арбитражным управляющим<sup>2</sup>. Принятие такой нормы способно упростить процедуру согласования кандидатуры арбитражного управляющего в ситуации, когда большинство кредиторов голосуют единообразно. Ее введение в июле 2006 г. и применение в процессе процедуры банкротства «ЮКОСа» не выглядит случайным совпадением<sup>3</sup>.

Фактически законодателем предложена схема назначения административного (внешнего, конкурсного) управляющего без соблюдения общей процедуры его утверждения. Обращает на себя внимание, что действие нового закона распространяется, в том числе, на правоотношения, возникшие до принятия закона, т. е. закон имеет обратную силу<sup>4</sup>.

Кроме того, в результате принятия этой нормы могут быть разрешены проблемы, возникшие на практике в связи с необходимостью получения арбитражными управляющими допуска к государственной тайне. Так в отдельных регионах арбитражных управляющих, имеющих такой допуск, просто нет, поэтому сформировать список из трех кандидатур достаточно сложно. Желание усилить государственный контроль в сфере банкротства предприятий, имеющих стратегическое значение, наткнулось на препятствие в виде отсутствия необходимых профессиональных кадров, обладающих кредитом государственного доверия, либо на неспособность органов государственной безопасности решать новые поставленные перед ними задачи.

Вместе с тем нельзя не отметить, что принятие такой нормы, упрощая процедуру назначения арбитражного управляющего, существенно сужает и без того весьма скромные права должника, не обладающего правом голоса на собрании кредиторов<sup>5</sup>. С принятием нового закона, если между участниками собрания кредиторов, имеющих большинство голосов, достигнуто согласие по вопросу повторного выдвижения арбитражного управляющего, должник фактически лишается и права на отвод одной кандидатуры из списка арбитражных управляющих, предусмотренных

<sup>1</sup> Федеральный закон № 116-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О внесении изменения в статью 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>2</sup> Общий порядок назначения арбитражным управляющим, предусмотрен пунктами 1–6 ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и предусматривает, например, возможность отвода кандидатуры арбитражного управляющего должником.

<sup>3</sup> При рассмотрении в судебном заседании дела о банкротстве ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» № А40-11836/06-88-35-Б» от 4 августа 2006 г. (Федеральный закон № 116-ФЗ был принят 18 июля 2006 г.) арбитражным судом г. Москвы было вынесено определение об утверждении временного управляющего в должности конкурсного управляющего на основании решения собрания кредиторов, принятого в соответствии со ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». К этому времени долг «ЮКОСа» в 482 млн долл. был переуступлен консорциумом западных банков ОАО «Роснефть», контролируемой государством и имеющей совместно с представителями налоговых органов большинство голосов в собрании кредиторов. В дальнейшем активы компании были проданы арбитражным управляющим «ЮКОСа» с существенным (по имеющимся оценкам) дисконтом к рыночной стоимости, более 80% которых перешло под прямой или опосредованный контроль государства.

<sup>4</sup> По общему правилу гражданско-правовые нормативные акты не имеют обратной силы и применяются лишь к тем отношениям, которые возникли после введение акта в действие — п. 1 ст. 4 Гражданского кодекса РФ — если самим законом не предусмотрено иное.

<sup>5</sup> «Участниками собрания кредиторов с правом голоса являются конкурсные кредиторы и уполномоченные органы» (п. 1 ст. 12 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

ного п. 4 ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Тем самым *должник в ситуации, когда собранием кредиторов достигнуто соглашение по вопросу повторного выдвижения арбитражного управляющего, отстраняется от участия в принятии решения по одному из наиболее существенных вопросов банкротства собственного предприятия.*

Такое ограничение прав должника в процессе процедуры банкротства представляется противоречащим принципам юридического равенства участников гражданско-правовых отношений и диспозитивности<sup>1</sup> в осуществлении и защите гражданских прав. Однако особенностью российского правового регулирования в сфере банкротства является минимальное наделение правами должника. Так, весьма показательно, что ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» не содержит даже статьи, посвященной правам должника (при наличии статей о правах саморегулируемых организаций, кредиторов, арбитражных управляющих, государственного уполномоченного органа и т. п.).

Наконец, следует отметить *продление до 1 июля 2009 г. срока действия Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О несостоятельности (банкротстве) субъектов естественных монополий»*, означающее сохранение в отношении субъектов естественных монополий ТЭК иного принципа при определении критерии несостоятельности — принципа неоплатности<sup>2</sup>, сохранение для них специальных правил, касающихся всех этапов процедуры банкротства, направленных на обеспечение сохранности и целостности имущества субъекта естественной монополии ТЭК, обязательного участия в таком деле о банкротстве органа управления ТЭК (ст. 7) и повышенных требований к арбитражному управляющему (ст. 15).

### **Использование института банкротства для создания экономически более благоприятного функционирования отдельных субъектов рынка**

*Органы местного самоуправления*, начиная с августа 2004 г.<sup>3</sup>, получают жилищный фонд социального использования и социально значимые объекты, принадлежащие должнику, и не реализованные путем проведения торгов в форме конкурса, в собственность муниципального образования бесплатно. Под социально значимыми объектами при этом понимаются: дошкольные образовательные, общеобразовательные и лечебные учреждения, спортивные сооружения, объекты коммунальной инфраструктуры, относящиеся к системам жизнеобеспечения. Ранее за перечисленные объекты должна была быть уплачена договорная цена.

Результатом такой новации является, с одной стороны, отмена расходов бюджетов муниципальных образований на выкуп социально значимых объектов, принадлежащих должнику, в процессе конкурсного производства, что, безусловно, соответствует интересам муниципальных образований в условиях острого недо-

<sup>1</sup> Принцип диспозитивности в гражданском праве означает возможность участников регулируемых отношений самостоятельно, по своему усмотрению и в соответствии со своими интересами, выбирать варианты соответствующего поведения.

<sup>2</sup> См.: Витрянский В. Особенности несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса / [www.bankr.ru](http://www.bankr.ru)

<sup>3</sup> Пункт 6 ст. 132 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в редакции Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»».

статка бюджетных средств. В то же время если на практике такие суммы выплачивались, то уменьшение конкурсной массы, связанное с бесплатной передачей социальных объектов в собственность муниципальных образований, *нарушает права и интересы кредиторов*<sup>1</sup>. Кроме того, нередко такие объекты являются убыточными и даже их бесплатная передача является сомнительным благом, ведь их содержание требует дополнительных расходов из муниципального бюджета, предоставление которых нередко не предусмотрено.

В целях защиты прав кредиторов и с учетом дефицита значительной части муниципальных бюджетов представляется необходимым возврат к возмездному отчуждению социальных объектов в собственность муниципальных образований. Однако оплата должна осуществляться из средств федерального бюджета, напрямую, по фактической стоимости имущества. Кроме того, законодателю следует предусмотреть в случае передачи таких объектов в собственность муниципального образования выделение дополнительных бюджетных средств из федерального бюджета на их содержание. Не менее важным представляется наделение муниципальных образований правом отказа от приобретения таких объектов при условии их непригодности для эксплуатации, отсутствии в муниципальном бюджете средств на их содержание и отсутствии в субъекте потребности в функционировании такого объекта.

Принятые в декабре 2004 г. правовые нормы<sup>2</sup> предусматривают ряд мер, направленных на защиту в процессе банкротства интересов *владельцев облигаций с ипотечным покрытием*. В частности, из конкурсной массы имущества должника исключается имущество, составляющее ипотечное покрытие облигаций, эмитированных должником в порядке, предусмотренный ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах»<sup>3</sup>. При этом требования кредиторов — владельцев облигаций с ипотечным покрытием должны удовлетворяться в порядке, установленном Федеральным законом «Об ипотечных ценных бумагах».

Помимо этого, внесены изменения в порядок использования счетов должника в ходе конкурсного производства, предусматривающие (п. 4 ст. 133 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)») особый порядок, распространяющийся на должников — эмитентов облигаций с ипотечным покрытием. В рамках этих изменений

<sup>1</sup> Аналогичная позиция нашла свое отражение в постановлении Конституционного суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П, признавшего не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (часть 3), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) норму права, позволяющую передавать муниципальным образованиям жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, без выплаты должникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, разумной, справедливой компенсации, обеспечивающей баланс между публичными и частными интересами. Так, в частности было указано, что «исключение социально значимых объектов из конкурсной массы и передача их — в силу прямого предписания закона — муниципальным образованиям представляет собой один из случаев лишения должника-собственника его имущества. Такое изъятие представляет собой «чрезмерное, не пропорциональное конституционно значимым целям, а потому произвольное ограничение права собственности должника и, следовательно, конкурсного кредитора в конкурсном производстве и умаляет конституционное право частной собственности, т. е. противоречит статье 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах»».

<sup>3</sup> Абзац 3 п. 2 ст. 131 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» введен ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах»».

предусматривается обязанность конкурсного управляющего, осуществляющего управление предприятием — эмитентом облигаций с ипотечным покрытием, открыть «специальный ипотечный счет для зачисления на него денежных средств, поступающих в ходе реализации ипотечного покрытия». С этого счета осуществляются выплаты кредиторам — владельцам облигаций с соответствующим ипотечным покрытием, а также оплата текущих обязательств, связанных с реализацией ипотечного покрытия. В случае если должник осуществлял несколько эмиссий облигаций с различным ипотечным покрытием, специальный ипотечный счет открывается для каждого ипотечного покрытия.

Принятые в декабре 2004 г. вышеуказанные изменения закона о банкротстве не могли быть применены на практике до лета 2006 г. в связи с тем, что сами облигации еще не были выпущены в обращение<sup>1</sup>. Они появились только летом 2006 г. после принятия поправок, позволяющих эмитировать несколько выпусков ипотечных облигаций на основе одного ипотечного покрытия. Практического применения эти нормы пока не имеют. По всей вероятности, их принятие имело «политический» смысл — как некая гарантия прав инвесторам, которые примут решение о размещении своих средств в облигации с ипотечным покрытием.

Начиная с 1 января 2008 г. изменены правовые нормы, касающиеся *правоотношений бюджетов разных уровней и их должников по денежным обязательствам и обязательным платежам*. Теперь на обязательства должников бюджетов бюджетной системы РФ по денежным обязательствам и обязательным платежам<sup>2</sup> распространяются (в случае возбуждения дела о банкротстве) нормы Федерального закона «О банкротстве», касающиеся сроков, способов и порядка исполнения этих обязательств, а также размера процентов, начисляемых на сумму требований по этим обязательствам, размера штрафов, пеней за неисполнение этих обязательств<sup>3</sup>. Это означает, что размер кредиторской задолженности перед бюджетами разных уровней в случае возбуждения процедуры банкротства начиная с 1 января 2008 г. должен определяться на основании общих норм о банкротстве, а именно: на сумму долга начисляются проценты, пени на общих основаниях. Так же на общих основаниях должно осуществляться исполнение таких обязательств в рамках процедуры банкротства.

Кроме того, с 1 января 2008 г. введено новое понятие денежного обязательства, закрепленное в абз. 4 ст. 2 Закона «О несостоятельности (банкротстве)<sup>4</sup>. Новая редакция понятия «денежное обязательство» предусматривает, что *денежное обязательство может возникать* не только на основании гражданско-правовой сделки и других основаниях, предусмотренных гражданским кодексом, но и на основании бюджетного законодательства РФ.

Помимо этого, *внесены изменения, связанные с принятием части четвертой Гражданского кодекса, регулирующей права на результаты интеллектуальной деятельности*

<sup>1</sup> См.: [www.ipodom.ru/stream/realty/russia](http://www.ipodom.ru/stream/realty/russia)

<sup>2</sup> Определяемым в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве).»

<sup>3</sup> Пункт 2 ст. 241 Бюджетного кодекса, в редакции п. 216 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

*сти и средства индивидуализации* (интеллектуальную собственность), вступившей в силу с 1 января 2008 г. Понятие «авторский договор» в Законе «О несостоятельности (банкротстве)» заменяется на понятие «авторы результатов интеллектуальной деятельности»<sup>1</sup>. Закон «О несостоятельности (банкротстве)» до принятия поправок, касательно вопросов интеллектуальной собственности, оперировал понятием «авторский договор», используемым Гражданским кодексом РСФСР 1964 г., отмененным с момента вступления в силу части четвертой ГК РФ — с 1 января 2008 г. При этом объектами авторского договора могли являться *только произведения науки, литературы или искусства*, независимо от формы назначения и достоинства произведения, а также от способа его воспроизведения» (ст. 475 ГК РСФСР). Начиная с 1 января 2008 г. фактически *расширяется круг конкурсных кредиторов*<sup>2</sup>, *требования которых будут удовлетворяться во вторую очередь*<sup>3</sup> за счет авторов изобретений, полезных образцов, владельцев товарных знаков и некоторых других категорий (деятельность которых не регулировалась авторскими договорами) авторов ноу-хау, владельцев коммерческих обозначений.

В июле 2007 г. был расширен перечень документов, которые должны быть приложены конкурсным управляющим к отчету о результатах проведения конкурсного производства<sup>4</sup>. Теперь, начиная с 3 августа 2007 г. конкурсный управляющий к своему отчету о результатах проведения конкурсного производства должен дополнительно представлять *документ, подтверждающий представление в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации целого ряда сведений* (абз. 2 п. 2 ст. 147 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в редакции вышеуказанного закона). Эти сведения касаются некоторых общих данных о лицах, на которые распространяется пенсионное страхование, за которые предприятием-банкротом уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ<sup>5</sup>.

В связи с принятием нового Закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», вступившего в силу с 1 февраля 2008 г., изменившего порядок обращения взыскания на имущество должника-организации (ст. 94), соответствующие изменения были внесены в требования к порядку подтверждения наличия задолженностей, необходимых для возбуждения дела о банкротстве, исполнительными документами в отношении субъекта естественной монополии (ст. 12 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»). Требования кредиторов должны быть подтверждены, как и ранее, исполнительным документом и удовлетворены в полном объеме путем обращения взыскания на определенное законом имущество должника. Перечень такого имущества организации-должника и порядок обращения на него взыскания были изменены новым законом.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса РФ».

<sup>2</sup> Абзац 8 ст. 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>3</sup> Абзац 4 ст. 134, абз. 3 п. 2 ст. 211 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>4</sup> Статья 4 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 140-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования».

<sup>5</sup> Речь идет о данных из общей части индивидуального лицевого счета застрахованного в Пенсионном фонде РФ лица, закрепленных пп. 1–8 п. 2 ст. 6 указанного закона, а также п. 2 ст. 11 «об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ.

*Подводя некоторые итоги*, прежде всего отметим, что изменения законодательства в сфере регулирования банкротства в 2004—2008 гг. были направлены, во-первых, на обеспечение интересов государства и/или иных интересов, представленных как государственные, в отношении государственных корпораций, стратегических предприятий, бюджетов разных уровней, во-вторых, на создание более благоприятных условий для отдельных субъектов рынка (органов местного самоуправления, держателей облигаций с ипотечным покрытием). При этом законодательство о банкротстве усиливает свою прокредиторскую направленность.

Институт банкротства является одновременно институтом публично-правовым и частноправовым, при этом большинство норм составляет все же нормы гражданско-правовые, т. е. призванные регулировать правоотношения частных лиц. В силу этого правовые нормы, принимаемые в сфере банкротства, должны быть направлены не только на удовлетворение публичных интересов государства, но и на обеспечение частных интересов и совершенствование механизмов их защиты. Тем не менее на практике новеллы законодательства о банкротстве являются способом реализации публичных интересов государства в экономике, остающихся по советской традиции более приоритетными перед частными.

При этом интересы многих участников таких правоотношений не учитываются. Среди них можно указать, к примеру, кредиторов государственных корпораций, которые будут реализовывать свои права в сфере банкротства по специальным (и пока отсутствующим) законам, кредиторов Внешэкономбанка, на которых также не распространяется Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», предприятия-должники, имеющие социально значимые объекты, непрорыанные на аукционе, которые не получат компенсацию за передачу таких объектов органам местного самоуправления, предприятия-должники, кредиторы которых, имеющие большинство голосов на собрании кредиторов, достигли соглашения по кандидатуре арбитражного управляющего.

Изменения, вносимые в законодательство о банкротстве, не носят системного характера и не направлены на развитие института банкротства, на совершенствование механизмов, препятствующих эффективной защите прав и интересов сторон, вовлеченных в процесс банкротства. Институт банкротства фактически просто используется в качестве инструмента для решения частных экономических задач — обеспечения сохранности контролируемых государством активов, развития рынка облигаций с ипотечным покрытием, улучшения расчетов бюджетов разных уровней между собой и некоторых других.

При этом многие проблемы применения закона, выявленные практикой 2000-х годов, остались неразрешенными.

### **13.4. Институт банкротства: некоторые нерешенные проблемы**

Как было показано выше, 2004—2008 гг. не стали тем периодом, когда институт банкротства получил заметное *системное развитие*. Широкий круг проблем, определившийся еще в 2002 г., к 2008 г. так и не получил своего разрешения. Обозначим основные проблемы и необходимые направления совершенствования законодательства в сфере банкротства, необходимые для его дальнейшего развития.

Первоочередной целью новаций в сфере банкротства должно стать *усиление реабилитационной направленности процедуры банкротства*. В настоящее время законодательство о банкротстве достаточно эффективно решает задачи ликвидации предприятий и защиты прав кредиторов, чего нельзя сказать о решении задач восстановления платежеспособности предприятий и о защите прав должников. Как видно из анализа практики 2004—2008 гг., использование процедур санации, финансового оздоровления предприятий носило единичный характер. Фактически процедура банкротства максимально ориентирована на защиту интересов кредитора, несмотря на наличие правовых норм, предусматривающих возможность защиты интересов должника.

Однако, как показывает анализ арбитражной практики по делам, связанным с неисполнением или ненадлежащим исполнением договорных обязательств<sup>1</sup>, нарушение исполнения денежных обязательств носит в России массовый характер, что обусловлено целым рядом причин, в числе которых недостаточность у мелких и средних предприятий собственных активов, сложность привлечения заемных средств и финансовых инструментов, обеспечивающих исполнение договорных обязательств в связи с неразвитостью рынка банковских услуг. Фактически должник — не просто неэффективный собственник, что является презумпцией при использовании прокредиторской направленности законодательства<sup>2</sup>, но и залогник неэффективного функционирования финансового рынка.

На наш взгляд, целям усиления реабилитационной направленности банкротства могло бы содействовать принятие определенного комплекса мер правового характера.

Наиболее важным сегодня представляется принятие мер, стимулирующих применение в процедуре банкротства досудебной санации, финансового оздоровления (случаи применения которого единичны), внешнего управления (уровень применения которого снижается год от года), а также заключения мировых соглашений.

Одной из ключевых причин редкого использования в практике банкротства мировых соглашений и процедуры финансового оздоровления является распространение на порядок заключения мирового соглашения и порядок осуществления финансового оздоровления при наличии задолженностей по обязательным платежам (абз. 4 п. 1 ст. 156 Закона «О несостоятельности (банкротстве)») ряда требований налогового законодательства<sup>3</sup>. Так, списание долгов по налогам и сборам возможно только в размере задолженности по состоянию на 1 января 2001 г.<sup>4</sup> Для

<sup>1</sup> См. подробнее: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А., Швецов П.А. Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. ИЭПП, 2008. С. 186—187.

<sup>2</sup> Телюкина М.В. Конкурсное право. Теория и практика несостоятельности (банкротства). М.: Дело, 2002. С. 75.

<sup>3</sup> См. здесь и далее: Проблемы заключения мирового соглашения по делам о банкротстве. — «Арбитражная практика», 2004, № 04 (37); Институт или инструмент? ЭЖ-ЮРИСТ, 2004, № 11; Финансовое оздоровление. Правовое регулирование банкротства предприятий, 2005, <http://www.allpravo.ru>

<sup>4</sup> В Налоговом кодексе основания и порядок списания безнадежных долгов по налогам и сборам (ст. 59) не предусмотрены. В настоящее время в части взыскания федеральных налогов и сборов он регламентируется постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2001 г. № 100 «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам по федеральным налогам и сборам, а также задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам» (в редакции постановления Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 652), а в части региональных и местных налогов — актами исполнительных органов субъектов РФ и местной администрации.

процедуры заключения мирового соглашения это означает, что уменьшение суммы долга в нем может быть предусмотрено исключительно в таком ограниченном размере. Что касается отсрочки или рассрочки, предоставляемой по налоговым задолженностям, то ее предоставление при заключении мирового соглашения подробно регламентировано (п. 4, 5, 8 ст. 64 Налогового кодекса РФ) и предусматривает:

- размер процентов, начисляемых на размер задолженности ( $1/2$  ставки рефинансирования ЦБ, действовавшей в период отсрочки или рассрочки);
- возможность предъявления налоговым органом требований о залоге либо поручительстве;
- определенный решением налоговых органов порядок уплаты сумм задолженности и некоторые другие условия.

Фактически при такой правовой регламентации порядка заключения мирового соглашения по делам о банкротстве при наличии задолженностей по обязательным платежам (а такие задолженности имеет подавляющее большинство предприятий-банкротов) институт мировых соглашений практически не действует. Для изменения ситуации представляется необходимым следующее:

- законодательное закрепление в Налоговом кодексе РФ (ст. 59) критериев и оснований для списания безнадежных долгов по налогам и сборам таким образом, чтобы значительная доля предприятий, находящихся в процессе банкротства, имели возможность реального снижения налоговой задолженности при заключении мировых соглашений в рамках процедуры банкротства. При этом в правовой норме должен быть определен размер возможного списания долга в процентах;
- в Налоговом кодексе РФ (ст. 64) должен быть законодательно закреплен порядок отсрочки и рассрочки уплаты обязательных платежей специально для заключения мирового соглашения в рамках процедуры банкротства. Он должен быть более длительным, не должен содержать такого числа регламентированных условий отсрочки или рассрочки, которые имеются в настоящее время. Вместе с тем, для практического применения налоговыми органами должны быть разработаны методики определения максимального срока рассрочки и отсрочки уплаты задолженностей по обязательным платежам, процента, начисляемого на сумму задолженности, с тем чтобы в зависимости от экономического положения предприятия государство могло варьировать свою позицию при заключении мирового соглашения в рамках банкротства.

В качестве *альтернативы предложенным мерам* возможен вариант устранения привязки норм, регламентирующих порядок заключения мирового соглашения или финансового оздоровления при наличии задолженностей по обязательным платежам, к нормам Налогового кодекса. В этом случае условия и пределы возможного снижения размера налоговых и иных требований, а также штрафных санкций, отсрочки и рассрочки по ним, порядок принятия таких решений должны быть развернуто определены в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)».

Минусом такой гибкости государственной позиции в современных условиях, на первый взгляд, является создание условий, благоприятствующих коррупции. Однако в данном случае этот аргумент не может быть решающим, поскольку

именно жесткая позиция налоговых органов, обусловленная требованиями законодательства, служит сегодня одним из основных препятствий для развития института мировых соглашений, сохранения эффективных предприятий и увеличения реабилитационной направленности банкротства в России.

В качестве проблемы применения финансового оздоровления некоторые эксперты<sup>1</sup> называют *недостаточную защищенность прав лица, которое примет на себя обязательства должника*. Помимо обычной гражданско-правовой ответственности, которую он понесет в случае невыполнения обязательств должником, такое лицо в случае перехода банкротства в другую стадию не имеет никаких преимуществ перед другими кредиторами и станет кредитором третьей очереди (п. 4 ст. 89 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). Однако более значимой проблемой в данном случае представляется неразвитость рынка инструментов обеспечения — залога (ипотеки), банковских гарантит для целей финансового оздоровления. Эта проблема будет разрешаться лишь по мере развития банковской системы. Тем не менее принятие в отношении финансового оздоровления новаций, связанных с возможностями налоговых органов списывать задолженности перед государственным бюджетом и фондами, а также более гибко варьировать условия отсрочек и рассрочек по задолженостям и пеням, аналогичные тем, что предложены относительно мировых соглашений, способны обеспечить позитивное изменение ситуации в этой сфере.

*Институт досудебной санации* в настоящее время также является мало востребованным практикой. В странах Западной Европы около 75% проблемных предприятий-должников, экономическое и финансовое состояние которых стало проблемой для их руководителей и государственных органов, призванных вести учет и контроль деятельности зарегистрированных юридических лиц, удается вывести из кандидатов в банкроты, и только 15% дел попадают в производство судов. Причем, как правило, эти 15% имеют криминальный характер банкротства<sup>2</sup>. Решение проблемы досудебной санации предприятия в большей степени связано со сменой приоритетов в бизнесе с получения быстрых денег на создание стабильно-го ориентированного на длительную работу бизнеса. А такая смена напрямую зависит от общего состояния экономики.

Следующий этап заключается в необходимости *принятия правовых норм, направленных на расширение прав должника*. Они призваны обеспечить должнику реальную возможность участия при принятии решений по всем ключевым вопросам банкротства. Отсутствие таких норм создает благоприятную почву для использования процедуры банкротства в целях перераспределения собственности, злоупотребления правом, что противоречит самой сути и целям института банкротств. Не менее важно расширение прав должника в качестве меры, обеспечивающей принятие законных и экономически обоснованных решений арбитражным управляющим. При наличии двух юридически равных сторон принятие решений в интересах одной из них будет существенно затруднено. Кроме того, равное пра-

<sup>1</sup> Ермоленко А.С. О банкротстве юридических лиц. Налоговый вестник. 2004. № 1; Финансовое оздоровление. Правовое регулирование банкротства предприятий, 2005, <http://www.allpravo.ru>

<sup>2</sup> Свириденко О.М. Банкротство. Тактика и стратегия. Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2004. № 3; Досудебные процедуры. Меры по предупреждению банкротства организаций. Правовое регулирование банкротства предприятий, 2005, <http://www.allpravo.ru>

вовое положение должника позволит компенсировать ошибки и злоупотребления при оценке имущества.

К числу прав, которыми должник должен быть наделен в первую очередь, можно отнести право должника на оспаривание решений комитета кредиторов, в том числе по утверждению оценки имущества с привлечением за свой счет независимого оценщика и по условиям проведения торгов по продаже имущества должника, а также право участия в обсуждении предложений конкурсного управляющего по продаже имущества должника в соответствии со ст. 139 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Кроме того, необходимо *исключение нормы, позволяющей осуществлять назначение арбитражного управляющего без реализации должником права отвода предложенной кандидатуры*.

Особого внимания государства продолжает требовать и сфера надзора за деятельностью арбитражных управляющих: создание эффективной системы норм, регламентирующих деятельность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, надзорных функций Росрегистрации, совершенствования норм о страховании ответственности арбитражного управляющего и некоторые другие.

Достаточно острой проблемой является существующая *практика проведения публичных торгов по продаже имущества должника*. Институт публичных торгов затрагивает интересы огромного круга лиц в связи с исполнением многих судебных решений, связанных с реализацией имущества должника, в том числе не связанных с процедурой банкротства. На практике условия многих проводимых торгов содержат организационные и экономические ограничения для значительного круга лиц, фактически делая торги закрытыми. Нередко условия проведения торгов сформулированы таким образом, чтобы обеспечить участие только 2–3 лиц, необходимых для демонстрации открытости их проведения. Одним из механизмов ограничения круга участников торгов является разделение имущества должника на лоты крупной стоимости. В отдельных случаях для ограничения круга участников торгов используются государственные органы, которые должны дать согласие для участия в торгах. При банкротстве «ЮКОСа» таким органом была Федеральная антимонопольная служба.

Этот же механизм успешно используется не только при банкротстве, но и при проведении аукционов федеральными и региональными чиновниками, и является одним из механизмов получения коррупционных выплат.

В значительной степени такая ситуация предопределена отсутствием в Гражданском кодексе и Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» понятия «открытых торгов». Закон должен исключать возможность включения в положение об их проведении, а также в другие документы и решения, связанные с продажей имущества, условий, содержащих организационные, административные и неоправданные экономические ограничения для участия в них всех желающих, а также ограничение прав на участие в торгах иными способами. Только такое проведение торгов способно обеспечить продажу имущества должника по реальной рыночной стоимости, что соответствует интересам должника, интересам кредиторов и государства. Кроме того, продажа имущества на действительно открытых торгах способна скорректировать ошибки и злоупотребления при оценке имущества, которые нередки. Помимо введения такого понятия, необходимо и закрепление нормы о том, что открытые торги, проведенные с нарушением таких условий, являются недействительными, равно как и недействительными являются решения совета кредиторов о проведении торгов, содержащие такие условия.

Неоправданным выглядит введенный в октябре 2007 г. новым Законом «Об исполнительном производстве»<sup>1</sup> высокий имущественный ценз в 500 тыс. руб. для проведения открытых торгов<sup>2</sup>. В такой ситуации большинство проводимых торгов будут оставаться закрытыми, а наиболее распространенные активы: продукция предприятий, автомобили и т. п. будут продаваться специализированными организациями, которые не обеспечат продажи имущества должника по рыночной стоимости, нарушая при этом интересы и кредиторов, и должника, и государства, однако работники которых будут иметь обширные возможности для извлечения дохода от таких продаж.

Еще одной не менее важной проблемой продолжает оставаться *неразвитость института оценки имущества, порождающая злоупотребления при оценке и неэффективность функционирования института банкротства*. В отсутствие эффективных механизмов контроля применяемых им методов, эффективной системы привлечения к административной и уголовной ответственности лиц, осуществляющих оценку, манипулирование в этой сфере неизбежно. Сегодня при наличии властных полномочий существуют широкие возможности для инициирования процедуры банкротства в отношении лица, не являющегося несостоятельным, неплатежеспособность которого может быть подтверждена экспертными заключениями, содержащими заниженную стоимость его активов. В итоге рынок теряет эффективного собственника, активы которого перераспределяются. Важно отметить, что неурегулированность правоотношений в сфере оценки затрагивает (помимо лиц, вовлеченных в процедуру банкротства) значительное число иных лиц в сфере корпоративного управления (например, при совершении крупных сделок), при обращении за защитой прав в суд общей юрисдикции и др.

Принятые в июле 2006 г. и июле 2007 г. изменения в Закон «Об оценочной деятельности»<sup>3</sup> определили требования к деятельности саморегулируемых организаций оценщиков, порядок проведения саморегулируемой организацией оценщиков контроля за осуществлением оценочной деятельности, требования к заключению договоров на оценку имущества, основания и способы привлечения оценщиков к имущественной ответственности. В целом внесенные новации представляются адекватными существующим потребностям, однако запоздавшими. Оценка их эффективности в настоящий момент не представляется возможной, поскольку новая система отношений в сфере оценки еще не работает. Национальный совет по оценочной деятельности, осуществляющий надзор в сфере оценки, еще не создан, практика применения новых норм еще не сложилась.

Рост доли невозвращенных физическими лицами потребительских кредитов обусловил активизацию деятельности государства в сфере *правового регулирования банкротства граждан, не являющихся предпринимателями*. Разработанный и внесенный в правительство Минэкономразвития РФ законопроект о банкротстве граждан (2007–2008) позволит, по мнению разработчиков, стимулировать граждан-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

<sup>2</sup> Помимо этого реализации на открытых торгах подлежит недвижимое имущество должника, ценные бумаги (за исключением инвестиционных паев открытых паевых инвестиционных фондов, а по решению судебного пристава-исполнителя также инвестиционных паев интервальных паевых инвестиционных фондов), имущественные права, заложенное имущество, на которое обращено взыскание для удовлетворения требований взыскателя, не являющегося залогодержателем, предметы, имеющие историческую или художественную ценность (п. 3 ст. 87 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»).

<sup>3</sup> Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 157-ФЗ и от 13 июля 2007 г. № 129-ФЗ.

должников и их кредиторов к цивилизованным методам реструктуризации потребительской задолженности<sup>1</sup>. В частности, он предусматривает:

- предоставление должнику, оказавшемуся в сложном положении, возможности освободиться от долгов, предоставив кредиторам свое имущество и часть доходов (доктрина «fresh start»);
- снижение рисков и расходов кредиторов в связи со сложностью взыскания долгов;
- уменьшение расходов на администрирование процедуры банкротства гражданина.

Обязанности арбитражного управляющего могут быть возложены на самого должника, за исключением случаев, когда сумма требований к должнику превышает 500 тыс. руб., а также в случае обращения кредитора с ходатайством об утверждении арбитражного управляющего.

Согласно законопроекту, критериями банкротства является неуплата гражданином в течение 6 месяцев долга, превышающего 100 тыс. руб. По результатам проверки обоснованности заявления о банкротстве суд вводит в отношении должника-гражданина наблюдение на срок, составляющий 3 месяца. В ходе наблюдения должник вправе представить в арбитражный суд план реструктуризации долгов, составленный в соответствии с требованиями норм законопроекта и согласованный с большинством кредиторов. Законопроект также предусматривает возможность утвердить план реструктуризации долгов и при отсутствии согласия кредиторов. Срок реализации плана реструктуризации долгов гражданина ограничен 5 годами. В случае успешного его выполнения гражданин освобождается от долгов, сохраняя при этом активную социальную позицию. Если гражданин, наоборот, в силу тех или иных причин все же не сумел расплатиться с кредиторами в ходе реструктуризации долга, арбитражный суд выносит определение о признании такого гражданина банкротом и об открытии конкурсного производства, в ходе которого активы должника, включаемые в конкурсную массу, распределяются между ними пропорционально суммам их требований<sup>2</sup>.

Принятие такого закона будет связано, по заявлению Председателя ВАС РФ А. Иванова, с ростом нагрузки на судей, что требует решения вопроса о создании судебных присутствий<sup>3</sup>, в которых рассматривались бы дела о банкротстве физических лиц<sup>4</sup>. По мнению заместителя Председателя ВАС РФ В. Витрянского, наплыва должников в арбитражные суды с заявлениями о банкротстве не будет<sup>5</sup>. По оценке президента Ассоциации российских банков Г. Тосуняна, институт банкротства физических лиц в современной России обречен на провал<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Например, в Европе критическим уровнем невозврата потребительских кредитов считается 5–6%, а по последним данным Центробанка, уровень невозврата кредитов в России составляет более 4%. Таким образом, государство хочет своевременно создать законодательную базу для рассмотрения вопроса неплатежеспособности (банкротства) физических лиц. См.: Кошкин Т. Россиян будут банкротить принудительно, [www.utro.ru](http://www.utro.ru)

<sup>2</sup> Закон о банкротстве физических лиц должен вступить в силу в начале 2009 г., <http://www.prime-tass.ru>, 25.04.08.

<sup>3</sup> Постоянное судебное присутствие арбитражного апелляционного суда и постоянное судебное присутствие арбитражного суда субъекта Российской Федерации являются обособленными подразделениями соответствующих судов вне мест постоянного пребывания этих судов и осуществляют их полномочия.

<sup>4</sup> Председатель ВАС: арбитражи ожидают наплыв дел о банкротстве физических лиц, <http://spb.dp.ru>, 17.04.08.

<sup>5</sup> Витрянский В. С проблемой нагрузки на судей мы справились, <http://www.kp.ru>, 03.05.08.

<sup>6</sup> См.: Кошкин Т. Россиян будут банкротить принудительно, [www.utro.ru](http://www.utro.ru)

Говоря об *участии в процедуре банкротства муниципальных образований* в целях защиты прав кредиторов и с учетом дефицита значительной части муниципальных бюджетов, представляется необходимым возврат к возмездному отчуждению социальных объектов в собственность муниципальных образований. Однако оплата должна осуществляться из средств федерального бюджета, напрямую, по фактической стоимости имущества. Кроме того, законодателю следует предусмотреть в случае передачи таких объектов в собственность муниципального образования выделение дополнительных бюджетных средств из федерального бюджета на их содержание. Не менее важным представляется наделение муниципальных образований правом отказа от приобретения таких объектов, при условии их непригодности для эксплуатации, отсутствии в муниципальном бюджете средств на их содержание и отсутствии в субъекте потребности в функционировании такого объекта.

Очевидно, что реализация предложенных мер может быть эффективной лишь при условии *обеспечения действительной независимости судей*, что позволит выносить решения, исключительно руководствуясь требованиями закона и справедливости. Среди обсуждаемых в настоящее время мер, направленных на усиление независимости суда, — введение выборности председателей судов (сейчас их назначает президент), жесткое законодательное закрепление за судебной системой определенного уровня финансового обеспечения (например, автоматическое отчисление из бюджета суммы, эквивалентной определенному проценту ВВП) и создание самостоятельного хозяйственного подразделения в рамках судейской системы. Это избавило бы суды от необходимости обращаться за помощью в обеспечении зданиями, квартирами и т. д. к региональным властям, благодаря чему губернаторы могут контролировать региональные суды. Кроме того, обсуждается идея создания специальной службы, подконтрольной непосредственно президенту, которая расследовала бы преступления, совершенные судьями. Курс на укрепление независимости судей представляет собой попытку перестроить существующую систему взаимодействия в треугольнике «верховная власть — спецслужбы — суды», сократив в ней неформальные и внеправовые элементы в пользу формальных и правовых. В результате принятия таких мер мы вряд ли получим идеальную судебную систему, полностью независимую от вмешательства со стороны исполнительной власти. Тем не менее есть вероятность, что формы и масштабы такого вмешательства будут существенно ограничены и сконцентрируются на верхних этажах политической системы<sup>1</sup>.

Также бесспорным (хотя и весьма наивным) условием является изменение правовой политики в экономической сфере, когда интересы групп и кланов по вопросам, касающимся управления и использования наиболее крупной российской собственности, представляются как общие (имеющие общественное значение и благо). Это, в свою очередь, обусловливает принятие законов, не соответствующих целям развития экономики страны, а лишь обеспечивающих сохранение активов наиболее крупными собственниками — либо аффилированными с чиновниками лицами и структурами, либо лояльными к власти бизнесменами.

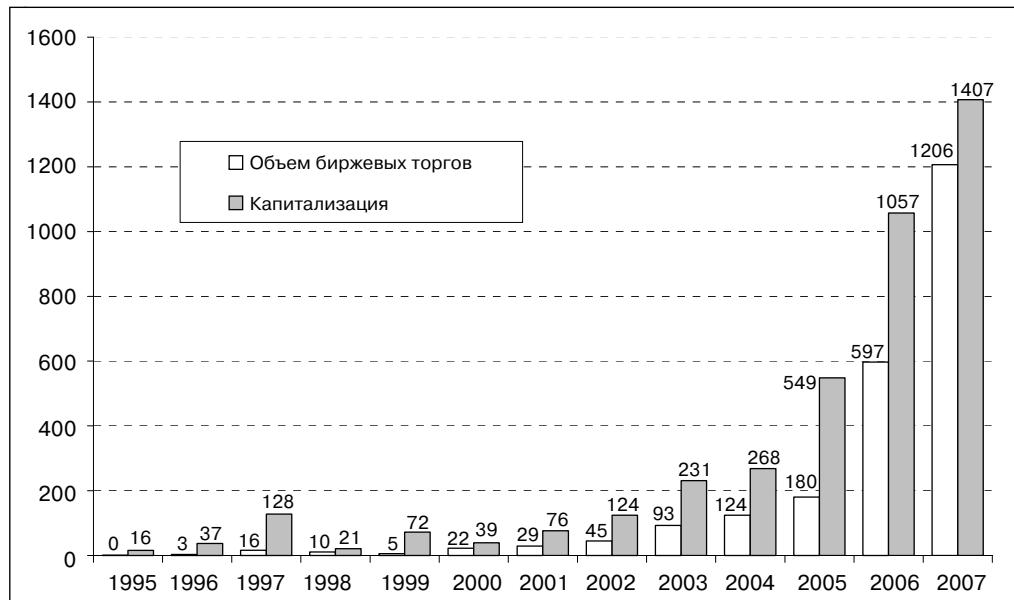
<sup>1</sup> См.: Собственность, нефть, хлеб. Эксперт. № 20. 19 мая 2008, <http://expert.ru>

## Глава 14

### Российский фондовый рынок в 2000-х годах: институциональные проблемы и структурные дисбалансы

#### 14.1. Динамика рынка в предкризисный период

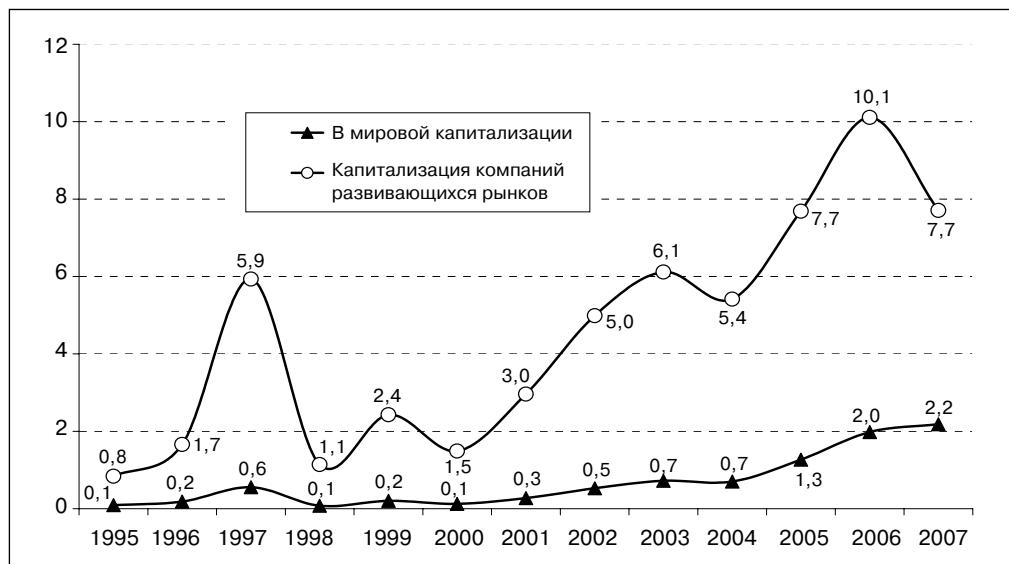
В 2000—2007 гг. российский фондовый рынок демонстрировал стабильно высокий рост во всех своих сегментах. Как показано на рис. 14.1, капитализация российских компаний выросла с 39 млрд долл. в 2000 г. до 1407 млрд долл. в 2007 г., что означает ее рост за год в среднем на 51,7%. Объемы биржевых торгов акциями за тот же период выросли с 22 млрд до 1206 млрд долл., т. е. рост за год составил в среднем 77,2%.



Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж РТС и ММВБ, Всемирного банка и РБК.

Рис. 14.1. Динамика уровня капитализации и объемов биржевых торгов акциями, 1995—2007 гг., млрд долл.

Пережив драматическое падение во время кризиса 1998 г., российский рынок акций восстановился в начале 2003 г., а в 2007 г. завоевал прочные позиции среди 15 крупнейших фондовых рынков мира. Как следует из рис. 14.2, доля капитализации российских компаний в общемировой капитализации выросла с 0,1% в 2000 г. до 2,2% в 2007 г., что примерно соответствует весу населения России в мировом населении. По сравнению с уровнем капитализации компаний развивающихся стран доля России выросла за тот же период с 1,5 до 7,7%. По капитализации национальных эмитентов в 2007 г. Россия занимала 12-е место в мире и 5-е среди развивающихся стран, уступая Китаю, Индии, Бразилии и Гонконгу. Все это свидетельствовало о заметных достижениях в сфере конкурентоспособности российского фондового рынка.

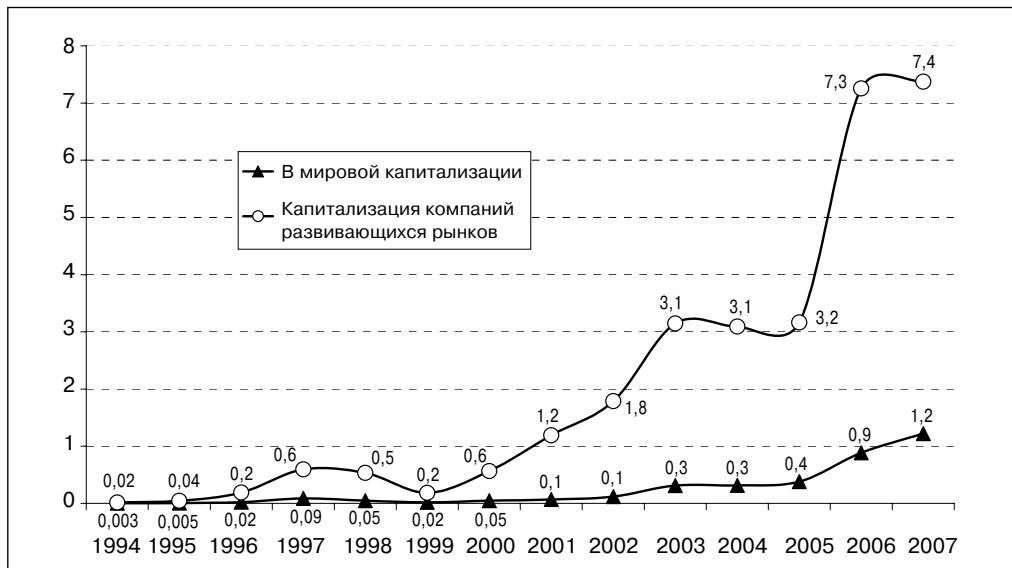


Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж РТС и ММВБ, Всемирного банка и SIFMA.

Рис. 14.2. Динамика доли капитализации российских компаний, 1995—2007 гг., %

Рынок акций на российских фондовых биржах стал играть заметную роль в глобальной ликвидности (рис. 14.3). Доля российского рынка в совокупных объемах биржевых торгов в мире выросла с 0,05% в 2000 г. до 1,2% в 2007 г., а в ликвидности развивающихся рынков — с 0,6 до 7,4%. По объему биржевых торгов акциями в 2007 г. Россия вышла на 15-е место в мире и на 4-е среди развивающихся рынков, пропустив вперед лишь Китай, Гонконг и Республику Корея.

Рост конкурентоспособности рынка акций на российских биржах наглядно проявился в существенном повышении их доли на рынке долевых ценных бумаг российских эмитентов (акций и депозитарных расписок). Эта тенденция проиллюстрирована на рис. 14.4. В 2004 г. доля российских фондовых бирж в оборотах долевых ценных бумаг упала до 23,0%. Возник реальный риск перемещения центра ценообразования и ликвидности акций российских компаний за пределы России, на Лондонскую фондовую биржу. Однако в последующие годы данную нега-



Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж РТС и ММВБ, Всемирного банка и SIFMA.

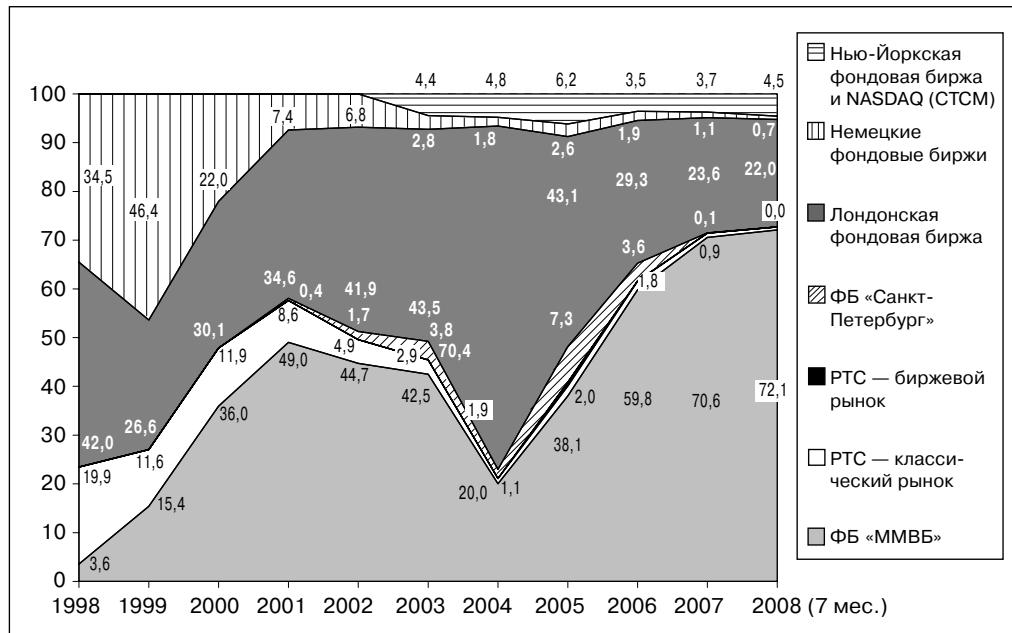
Рис. 14.3. Доля биржевых оборотов с акциями на российских биржах, 1994–2007 гг., %

тивную тенденцию удалось переломить. Российские фондовые биржи, прежде всего ММВБ, восстановили свои позиции центра ценообразования и ликвидности акций российских эмитентов. В 2007 г. на долю фондовой биржи «ММВБ» приходилось 72,1% оборота долевых ценных бумаг российских компаний. Более того, спот-рынок акций в России де-факто централизовался на фондовой бирже ММВБ, доля РТС на данном сегменте рынка стала практически нулевой. В то же время фондовая биржа РТС стала главной площадкой растущего срочного рынка, который после его обвала на ММВБ в августе 1998 г. на несколько лет практически прекратил существование в России.

Как видно на рис. 14.5, укрепление позиций российских бирж на рынке долевых ценных бумаг российских эмитентов произошло главным образом за счет опережающего роста абсолютных объемов торгов акциями на ММВБ в 2005–2008 гг.

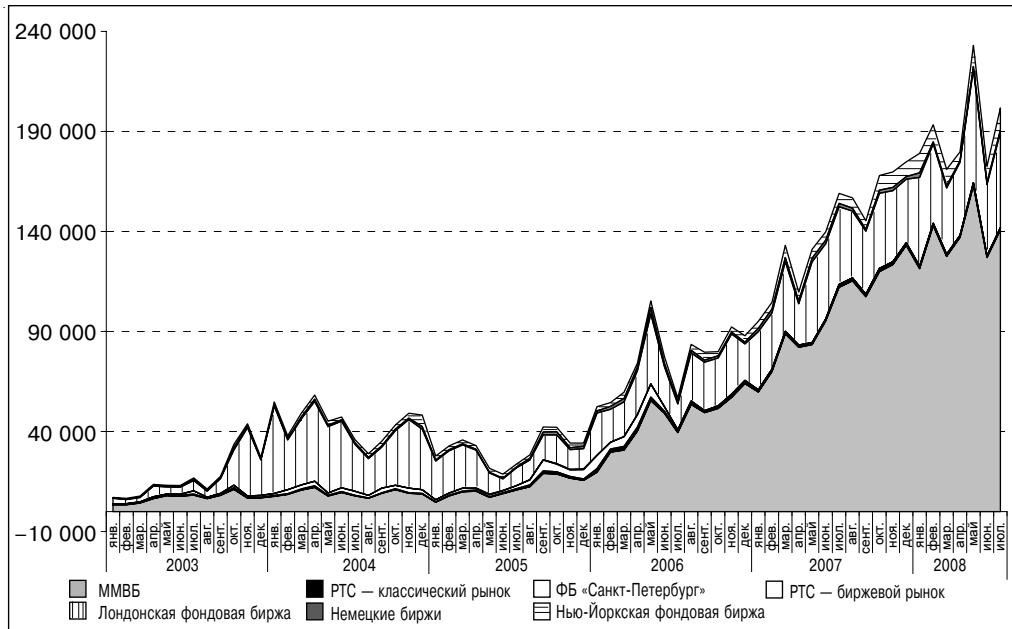
Удивительным явлением 2000-х годов было развитие рынка рублевых облигаций (рис. 14.6). Капитализация рынка рублевых корпоративных облигаций выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 1611 млрд руб. по итогам первого полугодия 2008 г.; средние темпы ее прироста за год составляли 55,9%. К концу 2007 г. рынок федеральных долговых обязательств по объему опередил рынок корпоративных облигаций. Общая стоимость региональных облигаций за этот период выросла с 23 млрд до 278 млрд руб. с ростом на 36,5% в год.

В результате кризиса 1998 г. ушли со сцены государственные краткосрочные обязательства (ГКО), с помощью которых была создана классическая финансовая пирамида. В процессе новации государство принудительно обменяло дисконтные ГКО на облигации федерального займа (ОФЗ). В послекризисный период объем федеральных и сберегательных облигаций (ОФЗ и ГСО) вырос с 522 млрд руб. в 2000 г. до 1390 млрд руб. в первом полугодии 2008 г. со среднегодовым ростом на



Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж.

Рис. 14.4. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО, 1998—2008 гг., %



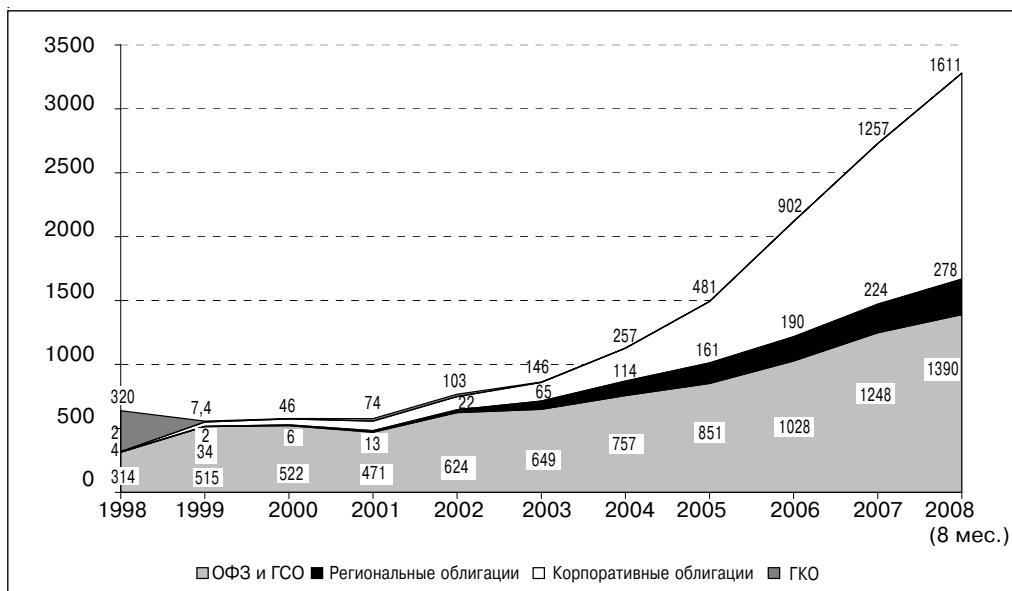
Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж.

Рис. 14.5. Объемы вторичных биржевых торгов акциями российских АО, 2003–2008 гг., млн долл.

13,0%, что явно меньше, чем по другим сегментам рынка рублевых облигаций. Это естественно, поскольку в условиях огромного профицита федерального бюджета экономический смысл выпуска государственных ценных бумаг, за исключением необходимости наполнения портфеля Пенсионного фонда, практически отсутствовал.

К сожалению, после кризиса конца 1990-х годов ликвидный вторичный рынок федеральных облигаций так и не возродился. Главными игроками этого рынка оставались Пенсионный фонд России и государственные банки. В результате рынок государственных ценных бумаг как инструмент рефинансирования банковской системы практически перестал играть значимую роль. Данные функции перешли во взаимоотношениях между Банком России и коммерческими банками к облигациям Банка России, а на рынке межбанковского кредитования — к более рискованным корпоративным и региональным облигациям.

Вследствие низкого уровня развития рынка государственных ценных бумаг, несмотря на рост абсолютных показателей размещения облигаций, относительные показатели развития облигационного рынка в 2000-х годах оставались скромными. В России общий объем корпоративных облигаций к ВВП в 2007 г. составлял лишь 3,81%. По показателю относительного уровня развития внутреннего облигационного рынка Россия заметно отстает от большинства развитых и крупных развивающихся фондовых рынков.

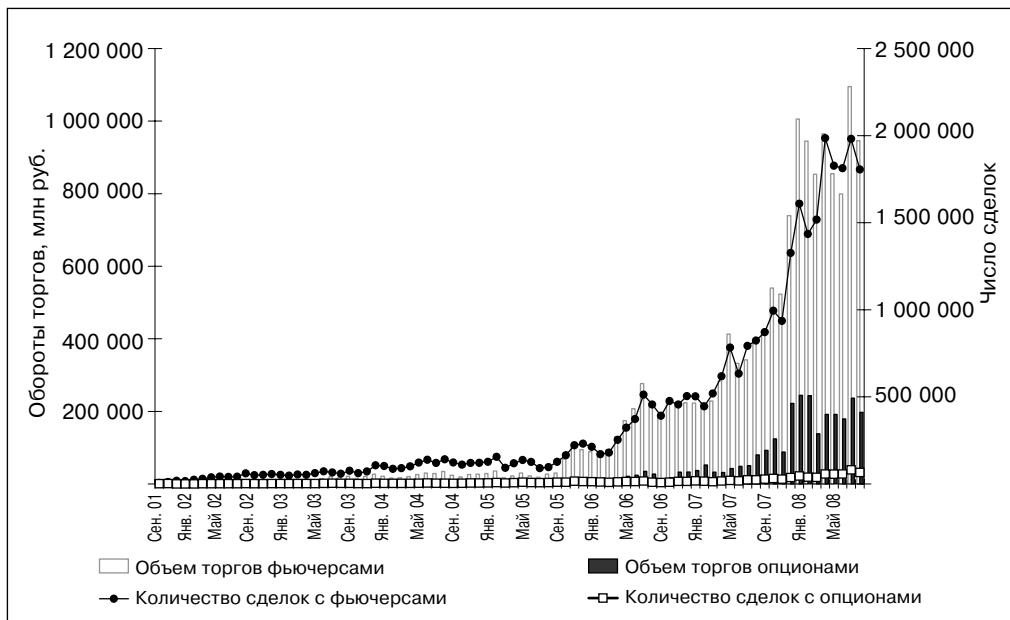


Источник. По данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 14.6. Динамика объемов рублевых облигаций в обращении, 1998—2008 гг., млрд руб.

В отличие от бума рынка ГКО в преддверии августовского кризиса 1998 г. бурный рост рынка облигаций в 2000-х годах содействовал притоку средств в экономику, финансированию сделок слияний-поглощений, росту сделок купли-продажи крупных пакетов акций, рефинансированию и другим способам заимствования.

Начиная с 2005 г. стал ускоренно развиваться рынок срочных контрактов на фондовой бирже РТС, о чем свидетельствуют данные на рис. 14.7. Фьючерс на индекс РТС стал самым ликвидным финансовым инструментом не только на срочном, но и на спот-рынке.



Источник. По данным ОАО «РТС».

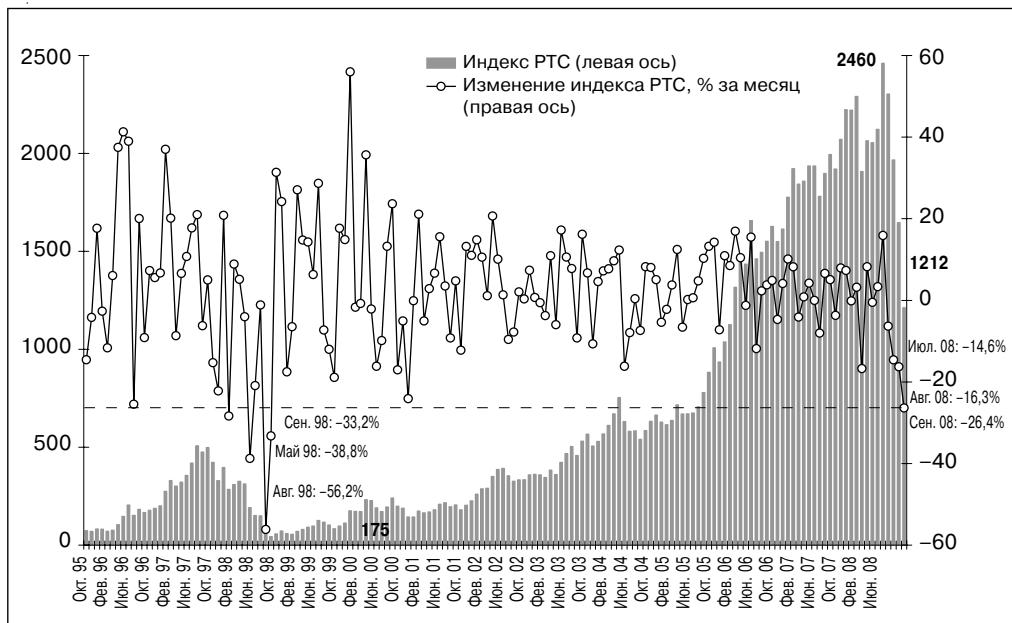
Рис. 14.7. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке ОАО «РТС» с 1.09.2001 г. по 30.09.2008 г.

## 14.2. Финансовый кризис 2008 г. и его истоки

Позитивная ситуация на российском фондовом рынке резко изменилась в 2008 г. Как показано на рис. 14.8, тенденция к снижению рынка в первом полугодии сменилась его обвалом во второй половине года. По сравнению с пиком индекса РТС, достигнутым в мае 2008 г. на уровне 2460 пунктов, по итогам сентября индекс упал вдвое — до 1212 пунктов. Резкое падение индекса продолжилось в октябре. Столь глубокое падение российского рынка акций оказалось неожиданным для большинства аналитиков. К началу октября практика закрытия торгов на биржах сроком от одного часа до нескольких дней стала регулярной.

Если раньше российский фондовый рынок был предметом гордости российской власти, то теперь он стал явлением, демонстрирующим ее слабость. По мнению издания *Wall Street Journal*, в начале 2007 г. при наличии серьезных опасений относительно страновых рисков многие иностранные инвесторы считали В.В. Путина героем за то, что в течение 7 лет его президентства российский фондовый рынок совершил впечатляющее ралли: с января 2000 г. по январь 2007 г. капитализация российских компаний выросла с 74 млрд до 1 трлн долл., а индекс РТС рос на 50%

в год<sup>1</sup>. В октябре 2008 г. британская *The Guardian* уже задавалась вопросом о том, насколько имидж сильной власти в России согласуется с обвалами на российском фондовом рынке<sup>2</sup>.



Источник. По данным ОАО «РТС».

Рис. 14.8. Динамика индекса РТС, октябрь 1995 г. — сентябрь 2008 г.

Каковы же причины данного кризиса? Наиболее часто его главной причиной называется «инфицирование» российского финансового рынка со стороны финансовых рынков западных стран, прежде всего США<sup>3</sup>. Основным каналом инфицирования является изменение направления движения иностранного капитала, что подтверждается данными на рис. 14.9. Если по итогам 2007 г. чистое сальдо портфельных инвестиций, по данным платежного баланса, составило 21,7 млрд долл. (что свидетельствует о притоке инвестиций на фондовый рынок России), то по итогам первого полугодия 2008 г. даже до начала волны бегства иностранного капитала оно стало отрицательным в размере 1,0 млрд долл.

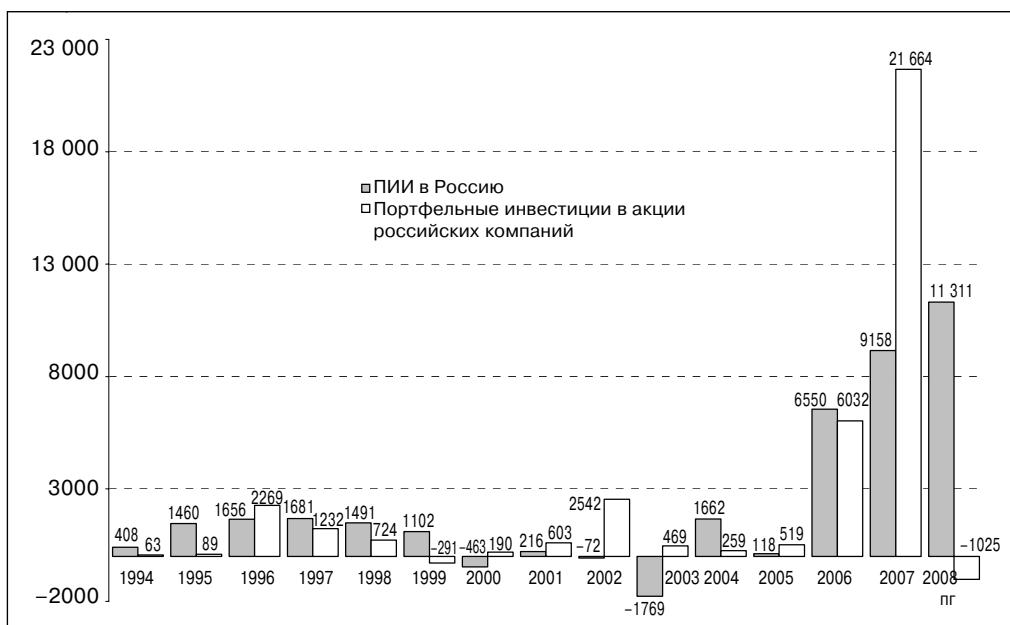
Для оценки движения частного капитала Банком России используется показатель притока частного капитала, рассчитываемый как разница между приростом иностранных активов и пассивов российских банков и компаний. Если в 2007 г. данный показатель составил 83,1 млрд руб., то по итогам трех кварталов 2008 г. чистый приток частного капитала составил всего 0,8 млрд долл. При этом за август—сентябрь 2008 г. из России ушло около 30 млрд долл. заемных ресурсов<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Chazan G. Investors Credit Putin As They Pile Up Profits. Hot Stock Makes Russian Leader a Hero With Money Managers // Wall Street Journal. January 22, 2007.

<sup>2</sup> Марсон Дж. Суровые времена для сурового правителя России // The Guardian. 2008. 9 окт.

<sup>3</sup> Риски финансового кризиса в России: факторы, сценарии и политика противодействия: Национальный доклад. М.: Финакадемия, 2008. С. 61.

<sup>4</sup> См.: Минус \$25 млрд // Ведомости. 2008. 6 окт.



Источник. По данным платежного баланса Российской Федерации за ряд лет.

Рис. 14.9. Чистый импорт (+), экспорт (-) капитала в Россию, 1994 г. — первое полугодие 2008 г., млн долл.

Финансовый кризис пока затронул лишь рынок акций. Хотя на рынке корпоративных облигаций уже произошло около десятка дефолтов различной степени (компаний «Миннеско», «Эйр-юнион», «Мострансавто», «Марта-3», «Арбат энд Ко», «Марта-1» и др.). Ряд рейтингов кредитоспособности эмитентов корпоративных и региональных облигаций, например, Московской области во второй половине 2008 г. были понижены крупнейшими рейтинговыми агентствами. Однако многое в ходе нынешнего кризиса напоминает сценарий развития кризиса 1998 г. Тогда (в мае 1998 г.) дефолту на рынке ГКО, региональных облигаций и облигаций РАО «ВСМ» также предшествовали серьезные падения индекса РТС, как и осенью 2008 г. Механизмы гарантии погашения долгов компаниями, введенные в октябре 2008 г. на основании антикризисного законодательства в России и предусматривающие выделение Внешэкономбанку 50 млрд руб., распространяются лишь на погашение внешней задолженности компаний и банков и вряд ли будут использованы для погашения внутренних обязательств по корпоративным облигациям и кредитам. В 1998 г. государство не допустило дефолта по валютным облигациям, «ограничившись» лишь внутренним рынком рублевых ГКО.

Другим каналом воздействия внешнего мира на финансовый кризис в России является влияние на состояние стабильности национальной экономики. В сентябре—октябре 2008 г. стал очевидным факт глобальной рецессии. Проявлением этого стало падение цены нефти, в частности марки Urals, до уровня ниже 70 долл. за баррель по итогам торгов 15 октября 2008 г. Аналитики котировального и информационного агентства Platts прогнозируют дальнейшее падение цены нефти до уровня 40—60 долл. за баррель. Поскольку экспорт энергетических ресурсов составляет важную часть валютных поступлений страны и ее ВВП, взгляд

на макроэкономическую стабильность в России начинает пересматриваться. Это оказывает негативное влияние на оценку российского фондового рынка и его перспективы.

Вместе с тем причины нынешнего кризиса на российском фондовом рынке не сводятся только к внешним шокам. Столь узкое понимание источников кризиса может привести к неправильным действиям власти в рамках антикризисных мер. Например, при таком подходе создается иллюзия, что положение дел на российском фондовом рынке легко поправить с помощью вливаний на него средств российских суверенных фондов. Руководствуясь такой логикой, в октябре 2008 г. правительство выделило 175 млрд руб. из Фонда национального благосостояния для приобретения акций и облигаций на внутреннем рынке. Однако в случае если кризис на рынке обусловлен не только внешним шоком, но и внутренними причинами, такие меры по поддержке рынка будут иметь скорее отрицательные, чем позитивные, последствия. Они скорее даже отложат лечение внутренних причин болезни и могут существенно подорвать доверие инвесторов к внутренним биржам как механизму объективного ценообразования, особенно акций и облигаций государственных компаний. Кроме того, резко вырастают риски инсайдерской торговли.

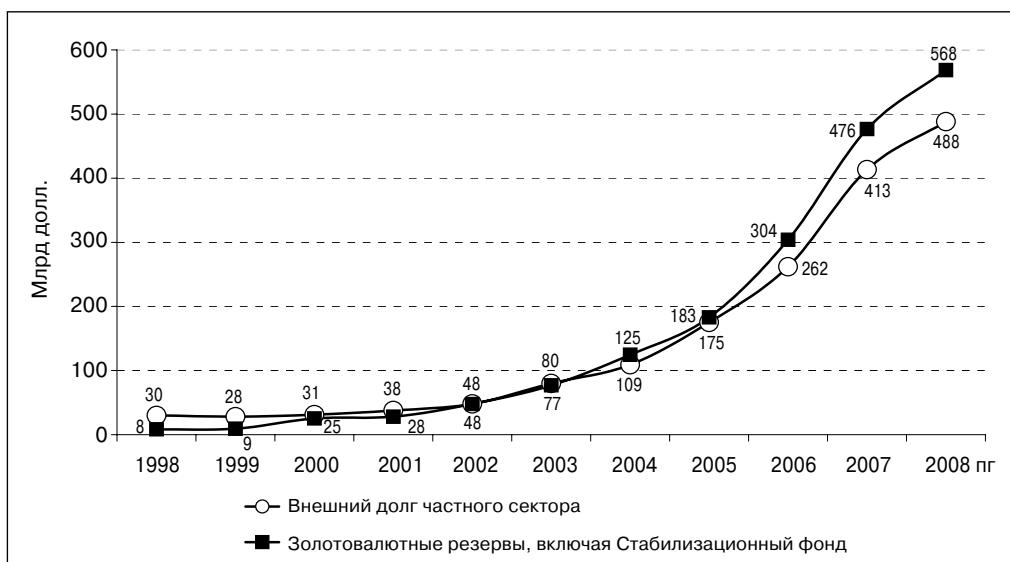
По нашему мнению, значительную часть причин нынешнего финансового кризиса следует искать внутри российской экономики и финансового рынка. Вряд ли правильно сбрасывать со счетов серьезные проблемы в сфере риск-менеджмента и эффективности деятельности финансовых посредников, которые накапливались в период бурного роста российского фондового рынка. Выделим лишь наиболее серьезные из-них:

- применение рискованной стратегии «carry trading», ведущей к серьезным дисбалансам в банковской системе;
- риски при сделках РЕПО с акциями и облигациями;
- отсутствие системы учета по счетам финансового учета в рамках национального счетоводства;
- отсутствие на внутреннем фондовом рынке условий, необходимых для привлечения инвестиций наиболее консервативных институциональных иностранных инвесторов;
- виртуальный характер внутреннего фондового рынка, т. е. его слабая связь с реальными инвестициями и экономическим ростом;
- низкий уровень ориентации фондового рынка на потребности внутренних, прежде всего индивидуальных, инвесторов.

#### **14.2.1. Стратегия «carry trading» и ее последствия**

На рис. 14.10 изображено соотношение между золотовалютным резервом государства и объемом внешних долгов частного сектора. Ключевым звеном экономической политики 2000-х годов было изъятие излишка денег, накопленных в результате благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, во внебюджетные суверенные фонды (Стабилизационный фонд, преобразованный в фонды Национального благосостояния и Резервный, а также золотовалютный запас Банка России). Образующийся при этом недостаток средств компаний и банки вынуждены были занимать за рубежом. Суммы золотовалютного резерва и внешних долгов бизнеса соразмерны между собой. В такой ситуации трудности в погашении внеш-

ней задолженности компаниями и банками государство будет вынуждено погашать за счет золотовалютного резерва, поскольку в ином случае стратегически важные компании и отрасли через механизм «margin call»<sup>1</sup> за бесценок станут собственностью иностранных инвесторов.



Источник. По данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 14.10. Кривые роста долгов частного сектора и финансового излишка государства, 1998 г. — первое полугодие 2008 г.

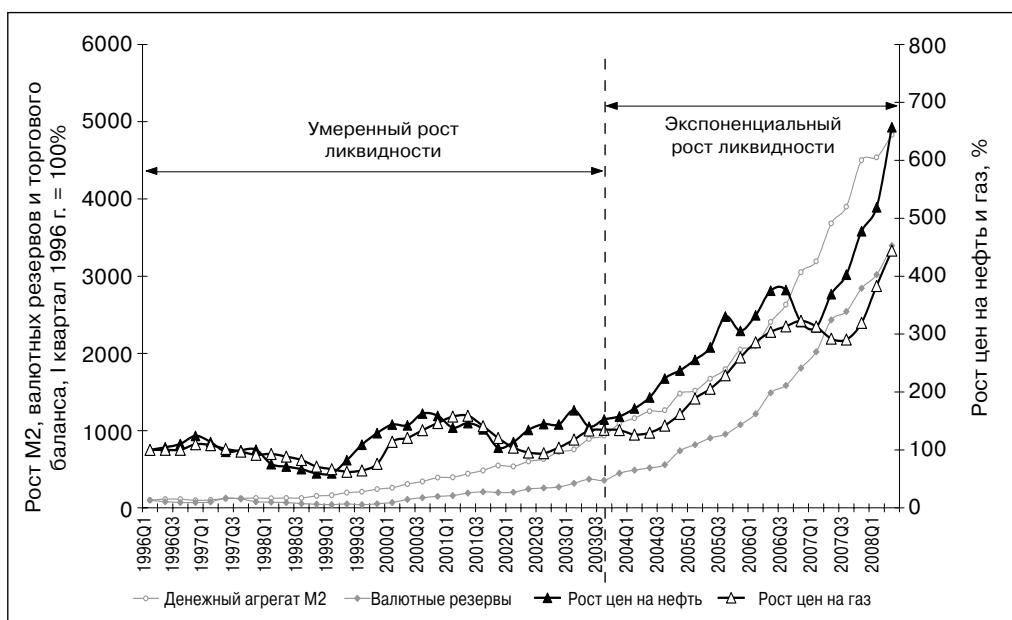
Неудивительно, что сразу после крупного падения стоимости акций российских компаний в сентябре—октябре 2008 г. государство выделило из золотовалютного резерва 50 млрд долл. Внешэкономбанку для финансирования погашения российскими компаниями и банками задолженности по внешним долгам. Согласно данным Банка России, компаниям и банкам в IV квартале 2008 г. предстоит выплатить внешним кредиторам 47,5 млрд долл., что примерно соответствует величине выделенных ВЭБу средств, а в 2009 г. — еще 116 млрд долл. Это значит, что в среднесрочном будущем произойдет снижение внешней задолженности, а заодно и уменьшение золотовалютных резервов государства.

Возможность привлечения дешевых денег из-за рубежа долгое время позволяла финансовым посредникам в России не задумываться о необходимости наращивания собственного капитала, а делать ставки на спекулятивные стратегии, позволяющие получать высокую доходность при минимальном собственном капитале. Наиболее простым способом привлечения заемных средств бизнесом, обеспечивающим не только получение инвестиций, но и высокий уровень доходности посредников, стала спекулятивная стратегия «carry trading». Суть ее проста — привлечение денег путем их заимствования в валюте тех стран, где низки ставки

<sup>1</sup> Большинство зарубежных кредитов получены под залог крупных пакетов акций компаний и банков. При снижении стоимости залога банк вправе потребовать от должника вывести часть имущества в обеспечение залога, а при отказе сделать это — в безакцептном порядке погасить долг путем обращения в собственность банка предмета залога.

процента (валюта фондирования), с целью их последующего инвестирования в финансовые инструменты тех стран, где ставки процента в национальной валюте относительно высоки (валюта инвестирования). Согласно оценкам Банка международных расчетов (BIS), наиболее популярной валютой фондирования выступали японская иена, швейцарский франк и американский доллар; инвестирования — валюта Австралии, Новой Зеландии и стран с формирующимся рынком<sup>1</sup>.

валюты Австралии, Новой Зеландии и стран с формирующимся рынком. Для реализации стратегии «carry trading» нужны три предпосылки: удешевление валюты, в которой берут кредит; низкие процентные ставки в стране, где берется кредит, и наличие ликвидного и относительно стабильного валютного рынка и финансовых активов, номинированных в национальных валютах. Именно такие предпосылки сложились в России в конце 2003 г. (рис. 14.11). В это время умеренный рост мировых цен на нефть и газ сменился их ростом по экспонциальному тренду. Приток нефтедолларов и газоевро в Россию породил уско-ренный рост золотовалютных резервов и денежной массы. Рубль стал на путь долгосрочного укрепления.



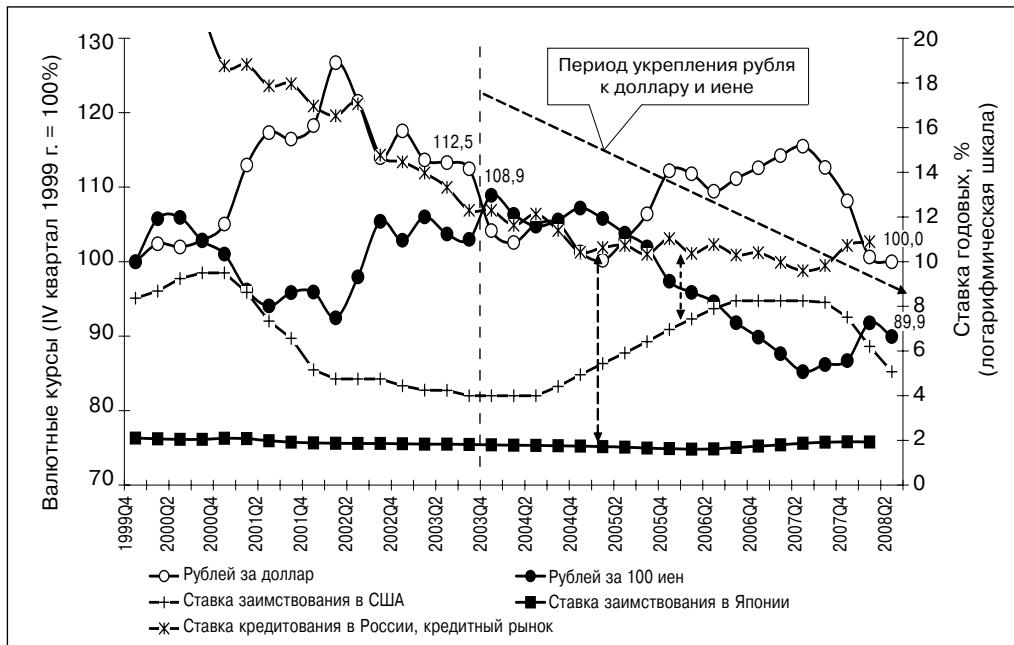
Источник. Рассчитано по базе данных финансовой статистики МВФ.

Рис. 14.11. Рост цен на энергоносители и денежного излишка в России, I квартал 1996 г. — I квартал 2008 г.

На рис. 14.12 показано, как с конца 2003 г. укреплялся курс рубля по отношению к американскому доллару и японской иене. Если взять валютный курс иены в рублях на конец IV квартала 1999 г. за 100%, то к IV кварталу 2003 г. иена укрепилась к рублю на 8,9%, а после этого, до II квартала 2008 г., ослабла на 20 п. п. — до 89,9%. С 2004 г. курс доллара к рублю «вел» себя более неопределенно, но и он снизился на 12,5 п. п. В то же время на рис. 14.12 можно увидеть, что на протяже-

<sup>1</sup> Galati G., Heath A., McGuire P. Evidence of carry trade activity // BIS Quarterly Review. 2007. September. P. 28–29.

нии всего рассматриваемого периода стоимость кредитных ресурсов в рублях на внутреннем рынке была существенно выше стоимости заимствования средств на американском и японском рынках. Таким образом, к концу 2003 г. в России сложились исключительно благоприятные предпосылки для реализации стратегии «carry trading». К этому нужно добавить, что в это же время Россия получила инвестиционные рейтинги кредитоспособности от международных рейтинговых агентств, что укрепило доверие иностранных инвесторов к вложениям в страну.



Источник. Рассчитано по базе данных финансовой статистики МВФ.

Рис. 14.12. Процентные ставки и динамика курсов валют США, Японии и России, IV квартал 1999 г. — II квартал 2008 г.

Все это способствовало росту популярности стратегии «carry trading» на российском фондовом рынке, что, по нашему мнению, привело к быстрому росту ликвидности российского финансового рынка с конца 2003 г. и примерно до III квартала 2007 г. Данная стратегия стала исчерпывать себя со второй половины 2007 г. по мере обострения кризиса доверия на мировом финансовом рынке, начавшегося с проблем необеспеченных ипотечных обязательств, которые привели к развитию кризиса доверия. Привлекать дешевые деньги за рубежом становилось все труднее, а со второй половины 2008 г. — и вовсе невозможно.

Основными проводниками стратегии «carry trading» на российском финансовом рынке выступали коммерческие банки и иностранные хедж-фонды. Количество оценить долю источников финансирования, привлеченных с помощью данной стратегии, в общей стоимости рублевых облигаций и акций весьма сложно. Например, по расчетам Greenwich Associates, на хедж-фонды в 2006 г. приходилось 45% объемов торгов с облигациями эмитентов из стран с формирующимся рынком<sup>1</sup>.

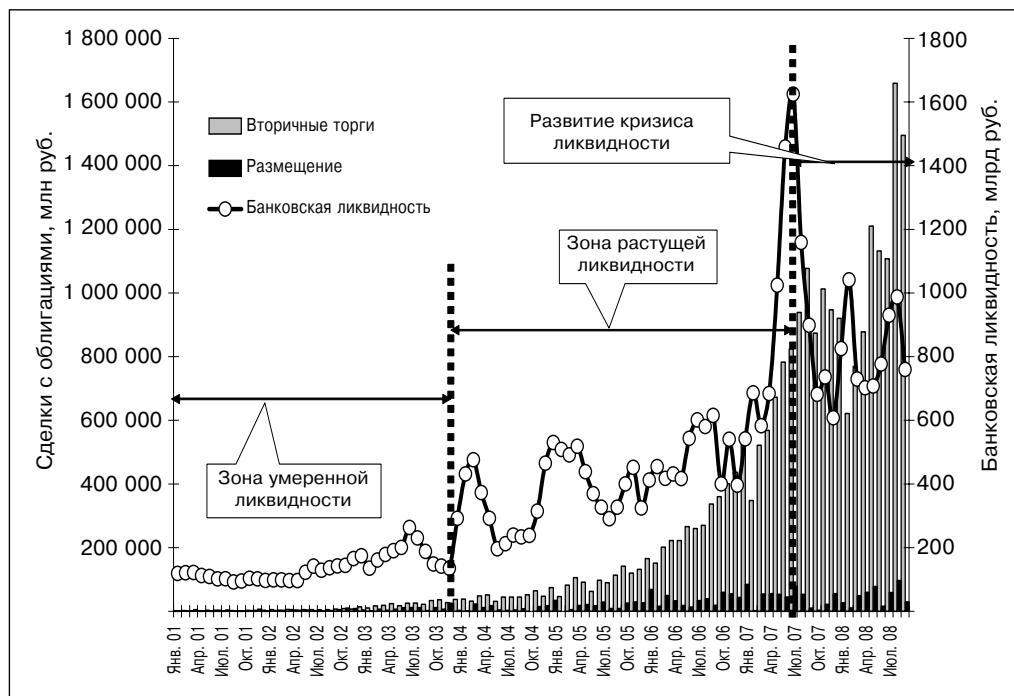
<sup>1</sup> Основные результаты опубликованы в: The Wall Street Journal. 2007. 30 авг. См. также: OECD. Financial Markets Trends. Vol. 1. 2007. № 92. С. 42.

Влияние «carry trading» на разные сегменты российского финансового рынка можно оценить с помощью анализа тех изменений, которые происходили в области ликвидности рынка с 2004 г., когда в России стала применяться данная стратегия, а также с августа 2007 г., когда российские компании и банки стали испытывать серьезные сложности в привлечении заемных ресурсов.

На рис. 14.13 приводятся данные о состоянии банковской ликвидности (об остатках средств банков на корреспондентском счете и депозитах в Банке России), а также об объемах размещения и вторичного биржевого рынка рублевых корпоративных облигаций. В 2001—2003 гг. рынок корпоративных облигаций и объем банковской ликвидности росли весьма умеренно по линейному тренду. С 2004 г. до июля 2007 г. остатки средств банков в ЦБР стали расти более быстрыми темпами, их размеры существенно увеличились. Вслед за банковской ликвидностью начался бурный рост рынка рублевых облигаций. При этом опережающими темпами по сравнению с объемами размещения облигаций рос вторичный биржевой рынок данных финансовых инструментов. Это объясняется тем, что рынок корпоративных облигаций с помощью сделок РЕПО, являющихся аналогом кредитования под залог ценных бумаг, все больше становился одним из основных механизмов межбанковского кредитования (МБК). Резкий спад банковской ликвидности начался в августе 2007 г., однако он привел к замедлению роста пока только первичного рынка корпоративных облигаций. Их вторичный рынок стал более волатильным, однако продолжил рост, что отражало повышение интенсивности его использования как механизма поставки ликвидности на межбанковский рынок. Все три указанных этапа в динамике показателей рынка корпоративных облигаций и банковской ликвидности совпадают с этапами развития стратегии «carry trading». Опережающий рост ликвидности и рынка облигаций с 2004 г. по июль 2007 г. совпадает с активным применением стратегии «carry trading» российскими банками и иностранными хедж-фондами.

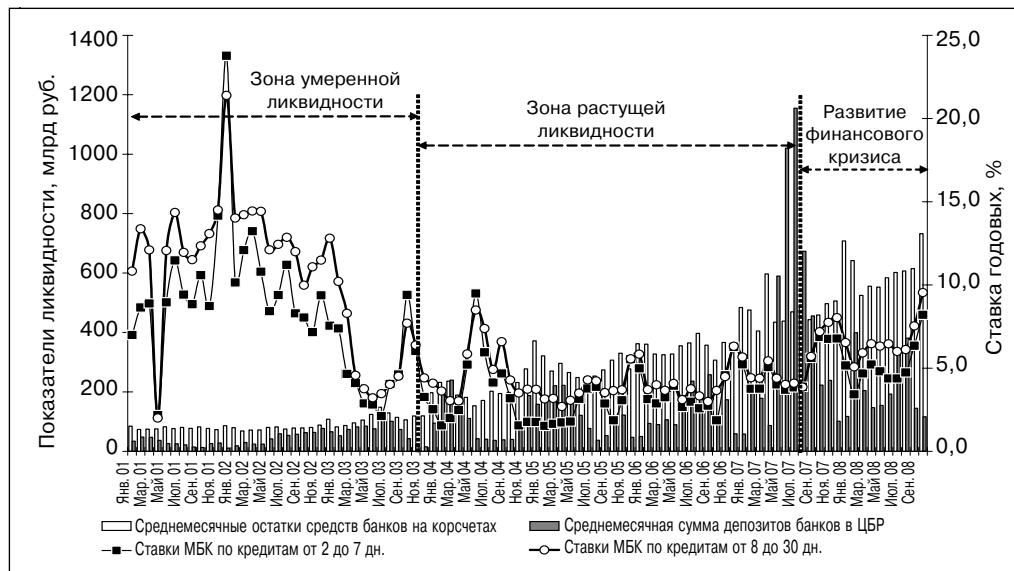
На рис. 14.14 анализируется взаимосвязь банковской ликвидности со ставками процентов на рынке межбанковских кредитов. В качестве индикаторов использованы ставки процентов по межбанковским кредитам на срок от 2 до 7 и от 8 до 30 дней, публикуемые Банком России. В период умеренной ликвидности в 2001—2003 гг. ставки на рынке МБК были высокими и очень волатильными. Они достигали 15—20% годовых, колеблясь в диапазоне от 3 до 25%. Приток ликвидности в период с 2004 г. по первую половину 2007 г. повлиял на снижение ставок на МБК до уровня 4—5% годовых, а также уровня их волатильности. Единственный за это время кризис банковской ликвидности в мае—июне 2004 г. был скорее кризисом доверия, спровоцированным неосторожными заявлениями представителей Банка России о наличии претензий к ряду коммерческих банков. Со второй половины 2007 г. по мере нарастания финансового кризиса в мире и осложнения получения дешевых денег на зарубежных финансовых рынках стали повышаться ставки рынка МБК и их волатильность. Тем самым размер и волатильность ставок на рынке МБК, как и банковская ликвидность, изменились весьма синхронно со степенью активности применения стратегии «carry trading».

На рис. 14.15 показана взаимосвязь процентных ставок на рынке МБК с механизмом прямого РЕПО, используемого Банком России. В период растущей ликвидности Банку России удавалось весьма эффективно воздействовать на чрезмерный рост процентных ставок на рынке РБК, предоставляя краткосрочные кредиты банкам в форме сделок прямого РЕПО с государственными, корпоративными и региональными облигациями. Со второй половины 2007 г. ЦБР продолжал актив-



Источник. По данным Банка России и ФБ «ММВБ».

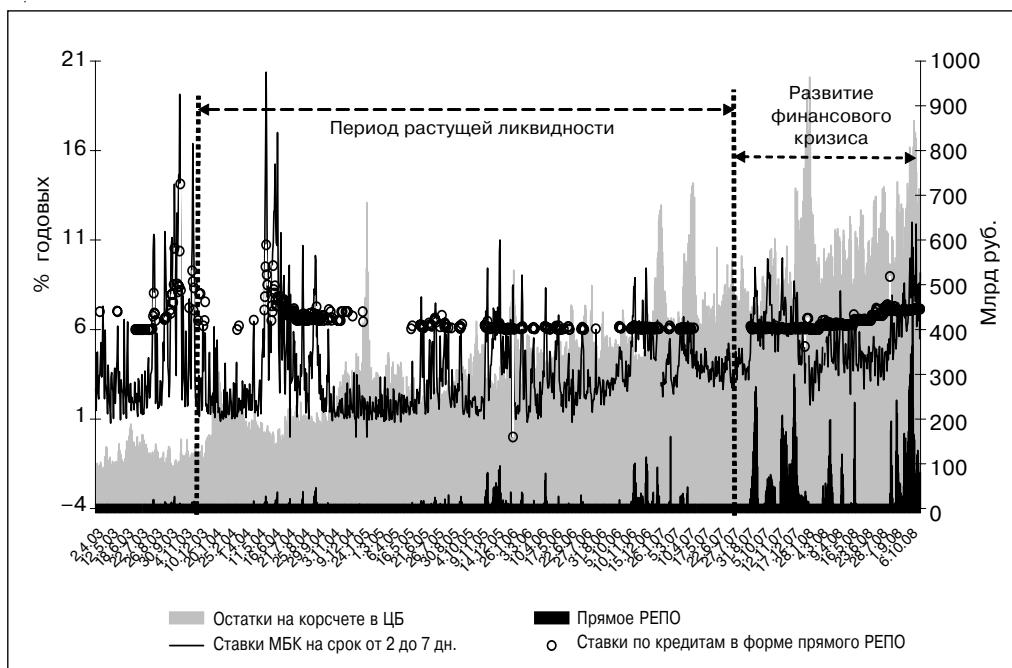
Рис. 14.13. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в 2001–2008 гг.



Источник. По данным Банка России.

Рис. 14.14. Среднемесячные показатели банковской ликвидности и ставок рынка межбанковских кредитов в 2001–2008 гг.

но использовать механизм прямого РЕПО, однако ограничения ставок на рынке МБК от чрезмерного роста теперь удавалось достигать за счет куда больших масштабов вливаний кредитных ресурсов.



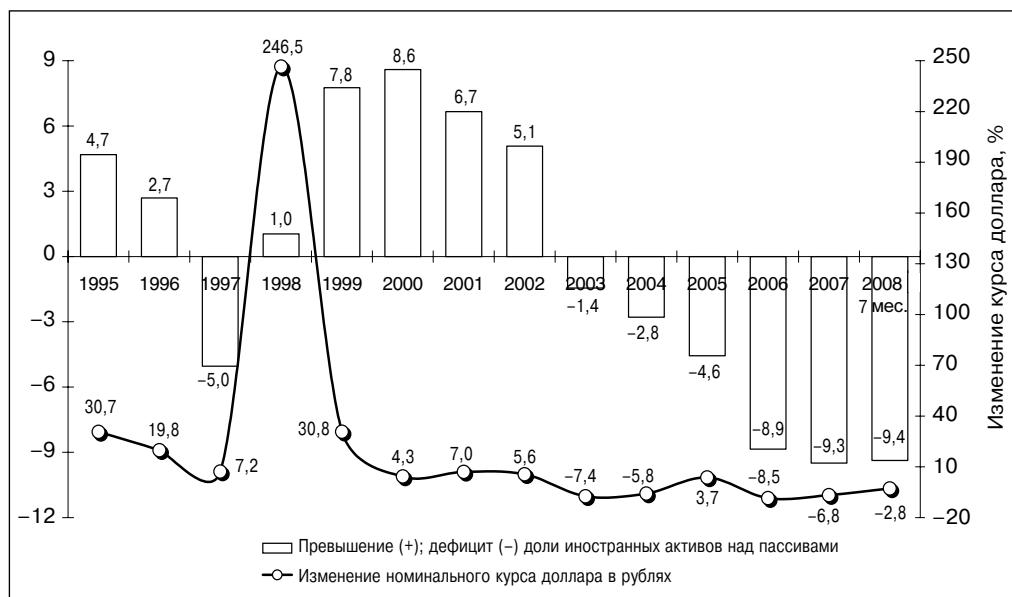
Источник. По данным Банка России.

Рис. 14.15. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности в 2003–2008 гг.

Таким образом, на примере рынка корпоративных облигаций, банковской ликвидности, процентных ставок рынка МБК (рис. 14.13–14.15) видно, что начало применения стратегии «carry trading» банками и хедж-фондами совпало по времени с бурным ростом остатков денежных средств у банков, объемов размещений и оборотов на вторичном рынке рублевых облигаций, снижением уровня и волатильности ставок на рынке МБК. И наоборот, рост затруднений в использовании «carry trading» со второй половины 2007 г. сопровождался снижением банковской ликвидности, рынка облигаций, ростом уровня и волатильности ставок межбанковского кредитования. Если вернуться к рис. 14.1 и 14.8, то можно заметить, что бурный рост рынка акций также приходится на 2004 г. — первую половину 2007 г., т. е. период активного применения стратегии «carry trading». Согласно рис. 14.10 опережающий рост внешней задолженности российских компаний и банков также происходил в 2004–2007 гг. Все это дает основания предполагать, что стратегия «carry trading» играла решающую роль в ускоренном росте российского фондового рынка в 2000-х годах, а последующее падение рынка акций, замедление роста и нарастание риска дефолтов на рынке корпоративных и региональных облигаций обусловлены трудностями, возникшими в применении данной стратегии со второй половины 2007 г.

*Чем опасна стратегия «carry trading»?* В банковской системе она ведет к накоплению дисбаланса между валютными активами и обязательствами банков в виде существенного превышения стоимости валютных обязательств над валютными активами. Это является основным фактором риска кризиса ликвидности банковской системы. Вовлеченность банков развивающихся стран в «carry trading» в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах<sup>1</sup>.

Как показано на рис. 14.16, в 1997 г., в преддверии августовского кризиса, превышение валютных обязательств банков над их валютными активами составляло 5% стоимости активов банков. Игнорируя риски потери ликвидности и валютные риски, крупные банки привлекали огромные кредиты от иностранных кредиторов по форвардным контрактам. После девальвации рубля в августе 1998 г. большинство таких банков не смогли погасить обязательства перед иностранными кредиторами, а следом за этим — перед российскими депонентами. До сих пор весьма спорным видится принятное в августе 1998 г. монетарными властями России решение, по которому банкам временно запрещалось направлять средства на погашение внешней задолженности. Это не повлияло на ход банковского кризиса, но привело к неэффективному использованию части средств, направленных на поддержку банковской системы, и явилось косвенным поощрением коллективной безответственности ряда банкиров, стоявших у истоков банковского кризиса.



Источник. Расчеты по данным Банка России.

Рис. 14.16. Превышение (+) и дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами, доля % от стоимости активов (пассивов) банков, 1995—2008 гг.

<sup>1</sup> IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences and Policies. 2007. September. P. 22—25.

История с «carry trading» по сути воспроизводит сценарий банковского кризиса 1998 г. Начиная с 2003 г. у банков стал стремительно нарастать дисбаланс между обязательствами в иностранной валюте и размером их валютных активов. Банки активно заимствовали в валюте и вкладывали данные средства в рублевые активы, главным образом в форме потребительских и ипотечных кредитов, облигационного рынка и кредитования государственных компаний. По итогам 7 месяцев 2008 г. сумма превышения валютных обязательств над валютными активами составила 9,4% валюты баланса банков. Это почти в 2 раза больше, чем накануне кризиса 1998 г. У ряда крупных банков данный дисбаланс составляет значительно большую величину. Это делает весьма реальным серьезный кризис банковской системы. Только теперь вместо девальвации рубля спусковым механизмом кризиса может оказаться кризис доверия на глобальном финансовом рынке.

Дисбаланс между валютными обязательствами и активами банков свидетельствует о серьезных проблемах в сфере надзора и регулирования банковской деятельности. Встает вопрос: как в условиях различных нормативов, регулирующих финансовую устойчивость, стало возможным накопление такого дисбаланса в российской банковской системе, который в любой момент может вызвать системный финансовый кризис?

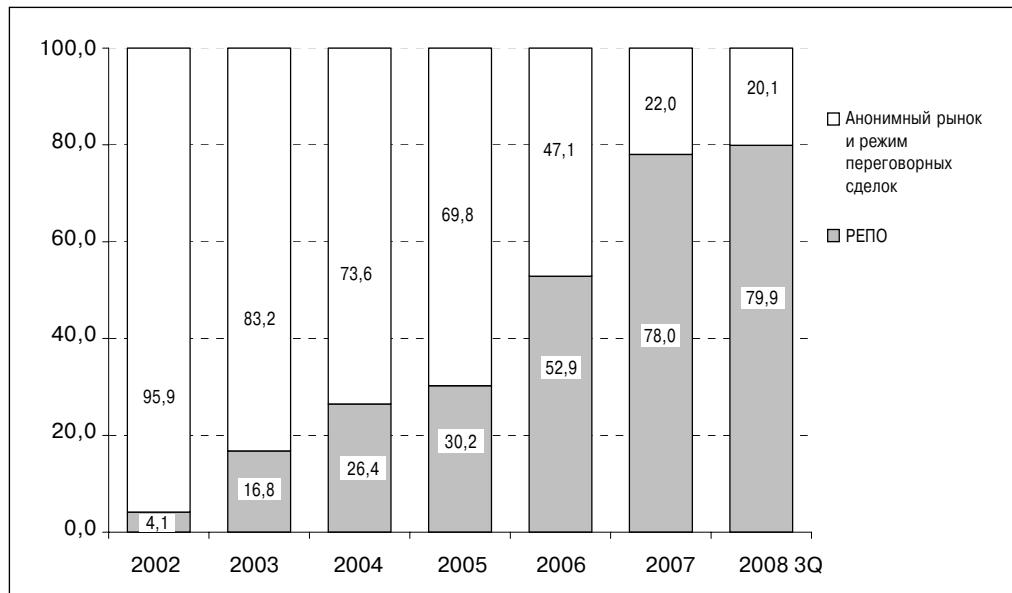
В действующих условиях, как показывает, в частности, опыт выделения 50 млрд долл. Внешэкономбанку, государство, как и в 1998 г., будет пытаться спасти банки, которые без оглядки на риски заимствовали ресурсы за рубежом и направляли их на финансирование рискованных проектов (потребительское кредитование, покупка «мусорных» облигаций и акций и т. п.). Коллективная безответственность части представителей бизнес-сообщества, как и 10 лет назад, поощряется за счет государственных ресурсов.

Другим негативным последствием «carry trading» для национального рынка является поддержание заниженной ставки заимствования ресурсов на внутреннем рынке ниже уровня инфляции, что ослабляет конкурентоспособность внутренних институциональных инвесторов (инвестиционных и пенсионных фондов, страховых организаций), фондирование которых осуществляется в рублях и которые поэтому не имеют возможности использовать преимущества «carry trading». При общей капитализации рынка рублевых облигаций в 2007 г. в размере 2,7 трлн руб. размер активов паевых инвестиционных фондов (ПИФов) облигаций составил всего 14,6 млрд руб. Несмотря на бурный рост облигационного рынка в период «carry trading», стоимость активов ПИФов облигаций выросла всего с 2,1 млрд руб. в 2003 г. до 14,6 млрд руб. в 2007 г. При этом их доля в суммарных активах ПИФов за это же время снизилась с 2,7 до 2,0%.

#### 14.2.2. Недостатки управления рисками сделок РЕПО

Как было показано на рис. 14.13, под влиянием роста банковской ликвидности в 2000-е годы наблюдался бурный рост объемов вторичных торгов на рынке корпоративных и региональных облигаций. Оборот на биржевом рынке корпоративных облигаций вырос с 37 млн руб. в декабре 2003 г. до 1,6 трлн руб. в июле 2008 г., или в 44,3 раза. Однако столь быстрое повышение ликвидности рынка корпоративных облигаций свидетельствовало не только о привлекательности рублевых облигаций среди инвесторов, но и об аккумулировании серьезных рисков в данном сегменте российского финансового рынка.

На рис. 14.17 приводятся данные о соотношении рыночных и переговорных сделок купли-продажи корпоративных облигаций с объемом сделок РЕПО. Отличительной особенностью сделок РЕПО на рынке рублевых облигаций является то, что они представляют собой рынок межбанковского кредитования, с помощью которого отдельные государственные банки и дочерние банковские структуры крупных зарубежных банков-холдингов кредитуют банки, хронически нуждающиеся в пополнении ликвидности.



Источник. Расчеты по данным ФБ «ММВБ».

Рис. 14.17. Соотношение доли рыночных сделок и рынка РЕПО с корпоративными облигациями на ФБ «ММВБ», 2002 г. — III квартал 2008 г., %

Ускоренный рост рынка корпоративных облигаций в 2000-х годах во многом был обусловлен ростом оборотов сделок РЕПО. Доля сделок РЕПО в суммарных оборотах корпоративных облигаций выросла с 4,1% в 2002 г. до 79,9% в январе—сентябре 2008 г. В июле 2008 г., когда был достигнут пик оборотов на рынке корпоративных облигаций, доля сделок РЕПО составила 82,9%. Доминирование сделок РЕПО на вторичном рынке корпоративных облигаций свидетельствует о нарашивании рисков участников данного сегмента рынка, прежде всего банков. При резком падении стоимости ценных бумаг, являющихся предметом сделок РЕПО, резко повышается риск неисполнения второй части данных сделок. При этом практически никаких гарантий, кроме обращения взыскания на обесценившиеся ценные бумаги, у кредиторов по денежным средствам нет, что провоцирует цепочку неплатежей участников данного сегмента рынка и может привести к системному кризису банков.

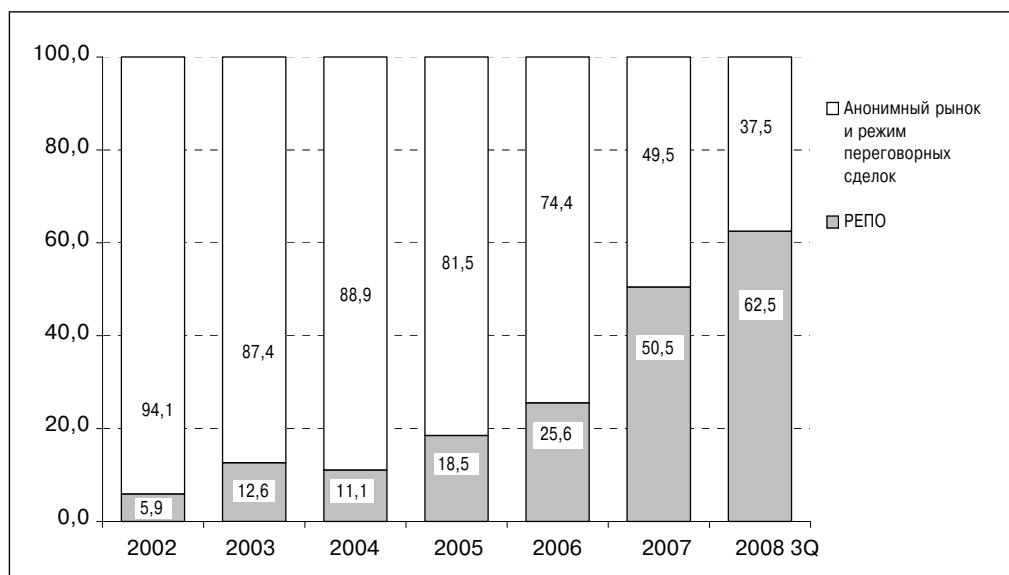
Другой негативной стороной сделок РЕПО является то, что данный сегмент рынка по существу означает краткосрочное фондирование участников фондового рынка в целях размещения средств, как правило, в долгосрочные активы — облига-

ции и кредиты населению и бизнесу. Такой механизм создает угрозу ликвидности рынка корпоративных облигаций в целом и утраты способности эмитентов облигаций рефинансировать долги за счет выпуска облигаций. Последнее может привести к массовым дефолтам на рынке корпоративных и региональных облигаций.

В сентябре—октябре 2008 г. государство по-существу оказалось заложником рынка РЕПО на ММВБ. Первым звонком в этой сфере стал кризис неплатежей на рынке РЕПО, начавшийся 15 сентября 2008 г., который удалось разрешить только благодаря финансовым вливаниям Банка России (около 60 млрд руб.). После этого регулирующие финансовый рынок органы попали в порочный круг. В условиях нарастающего кризиса они не могли запретить рынок РЕПО на ММВБ из-за опасности усугубления проблем с краткосрочной ликвидностью и остановки межбанковского рынка. Однако при серьезном падении цен на рынке акций и облигаций в условиях отсутствия необходимой системы гарантит расчетов по сделкам РЕПО резко повышался риск неплатежей. В этих условиях ФСФР России была вынуждена останавливать торги на биржах при падении индексов, даже несмотря на то, что торговля ценными бумагами российских компаний на зарубежных площадках в этих случаях не останавливалась. По нашему мнению, именно этими причинами можно объяснить практически ежедневные решения об остановке торгов на российских биржах, которые происходили в первой половине октября 2008 г. Не случайно после первого же кризиса на рынке РЕПО последовали изменения в руководстве ММВБ.

Нерегулируемый рост оборотов сделок РЕПО с облигациями — проявление слабости регулирующих функций на рынке рублевых облигаций, допускающих активное использование банками и инвестиционными компаниями краткосрочных источников финансирования для вложений в долгосрочные активы. Кроме того, сам факт использования торговой системы биржи для заключения сделок РЕПО без адекватной системы гарантит расчетов — это серьезное упущение в системе управления рисками. Руководители биржи «ММВБ» и Ассоциации российских банков заявили о необходимости создания в будущем системы гарантированных расчетов по сделкам РЕПО через единого контрагента — видимо, клирингового центра — с соответствующей системой гарантит исполнения сделок. Однако создание данной системы не исключает необходимости разрешения другой проблемы — управления рисками, связанными с различной срочностью обязательств и прав требования у банков и инвестиционных компаний. В целом же создание механизма централизованного клиринга и гарантитного фонда по обязательствам сделок РЕПО необходимо, поскольку это не только поможет повысить надежность расчетов, но и упорядочит объемы сделок согласно имеющимся ресурсам, гарантирующим их исполнение.

Рост оборота сделок РЕПО на рынке акций показан на рис. 14.18. В объемах биржевых торгов на ММВБ доля сделок РЕПО выросла с 5,9% в 2002 г. до 62,5% по итогам января—сентября 2008 г. Во многих случаях сделки РЕПО с акциями используются инвестиционными компаниями и банками для финансирования маржинальных сделок, т. е. купли-продажи акций за счет заемных средств. Таким образом, объем сделок РЕПО с акциями можно рассматривать как косвенный измеритель роста роли маржинальной торговли в биржевых оборотах акциями на рынке ММВБ. Как следует из представленных цифр, уровень маржинальных сделок на биржевом рынке акций остается весьма высоким при отсутствии надлежащего мониторинга данного риска.



Источник. Расчеты по данным ФБ «ММВБ».

Рис. 14.18. Соотношение доли рыночных сделок и рынка РЕПО акций на ФБ «ММВБ», %

Упорядочение системы управления рисками по сделкам РЕПО с акциями предполагает не только создание системы расчетов с гарантиями через единого контрагента на бирже, но и серьезное осмысление действующей модели брокерского бизнеса в России. Не секрет, что, в условиях когда размеры брокерской комиссии в России в несколько раз меньше, чем вознаграждение дисконтных брокеров в США<sup>1</sup>, доходы по маржинальным операциям клиентов у брокеров стали весьма существенной статьей их доходов. В этих условиях снижение роли маржинальных сделок на российском рынке акций означает необходимость трансформации модели брокерского бизнеса в направлении финансовых услуг, плата за оказание которых будет зависеть от стоимости активов клиентов, а также переориентацию брокеров в универсальных финансовых посредников, оказывающих услуги в качестве финансовых и инвестиционных консультантов и управляющих инвестициями, развитие сервисов в виде платных информационно-аналитических систем для широких масс инвесторов, стимулирование укрупнения инвестиционных компаний. Для этого требуется внесение серьезных новаций в законодательство, связанное с деятельностью финансовых посредников.

#### 14.2.3. Проблемы в сфере мониторинга финансового рынка

Накопление рисков на финансовом рынке происходило при отсутствии у регулирующих органов эффективного инструментария мониторинга рисков финансовой системы. За благополучные 2000-е годы ведомства экономического блока

<sup>1</sup> См.: НАУФОР. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 г.). М., 2008. С. 154.

Правительства и Банк России так и не удосужились создать механизм учета движения финансовых потоков по финансовым счетам в рамках системы национального счетоводства. Это означает, что регулирующие органы и общественность не имеют достоверной информации о степени зависимости того или иного сегмента финансового рынка от нерезидентов, государства, домохозяйств и бизнеса, что значительно ослабляет эффективность принимаемых мер в сфере управления рисками и регулирования рынка. Достаточно привести пример существующих до сих пор разногласий между Банком России и Росстатом по поводу методик учета иностранных инвестиций. Или можно вспомнить о той неоднозначной реакции среди профессиональных аналитиков, которую вызвали оценки представителями Банка России масштабов вывода иностранного капитала из России в августе и сентябре 2008 г.

Единственной причиной отсутствия в России системы учета по счетам финансового учета, согласно объяснениям руководителя Росстата, является недостаток денежных средств и кадров в данном ведомстве для таких работ. По его словам, в Росстате «в управлении национальных счетов половина сотрудников пенсионного возраста»; если в Бюро экономического анализа (США) системой национальных счетов занимаются 550 человек, то в Росстате лишь 42<sup>1</sup>. Такая причина вряд ли согласуется с истинным положением государственных финансов в 2000-х годах.

#### **14.2.4. Недостатки российского фондового рынка с точки зрения консервативных иностранных инвесторов**

Несмотря на высокую доходность российского фондового рынка в 2000—2007 гг., за это время так и не удалось привлечь на него средства наиболее капитализированных консервативных инвесторов, прежде всего западных пенсионных фондов. Для понимания причин этого следует обратиться к опыту крупнейшего пенсионного фонда США — California Public Employeers' Retirement System (CalPERS), стоимость резервов которого составляет около 240 млрд долл.

До 2007 г. в течение многих лет CalPERS применял методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда. Эта методика была публичной, опиралась на авторитетные исследования развивающихся стран, включая рейтинги гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, оценки индексов экономической свободы The Heritage Foundation и *Wall Street Journal*, аналитику Wilshire Compass, фондовых бирж и другие источники информации. Методика CalPERS предполагала оценку возможности инвестирования в развивающиеся рынки исходя из двух групп факторов — страновых рисков и рисков, присущих конкретному финансовому рынку.

*Страновые риски* оценивались CalPERS по следующим критериям:

- политической стабильности — по состоянию гражданских свобод, степени независимости судебной системы и политического риска;
- информационной открытости, включая оценку свободы прессы, уровень раскрытия информации о денежной политике и бюджете, качество листин-

<sup>1</sup> Я не знаю случаев искажения статистики. Руководитель Росстата В. Соколин искореняет советский менталитет с помощью пенсионеров // Ведомости. 2005. 27 июля.

га фондовых бирж и эффективность применения международных стандартов финансовой отчетности (МСФО);

- соответствуя трудового законодательства требованиям международных стандартов регулирования трудовых отношений — ратификация Конвенции МОТ, соответствие законодательства о труде стандартам МОТ, эффективность правоприменения.

Иными словами, страновые риски предполагают оценку инвестиционного климата и институтов как основ финансовых рынков.

Вторая группа критериев предполагала *оценку количественных и качественных параметров развивающихся рынков капитала* и включала:

- ликвидность и волатильность фондового рынка, в том числе оценку рыночной капитализации и темпов ее роста, коэффициента, характеризующего отношение ежемесячных оборотов биржевых торгов к рыночной капитализации, роста числа компаний, включенных в листинг, волатильности рынка акций и коэффициентов риск/доходность;
- оценку эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, уровня защиты прав кредиторов и акционеров;
- оценку степени открытости экономики для иностранных инвестиций, либеральности режима регулирования банков и финансовых институтов, ограничений на покупку ценных бумаг;
- оценку эффективности механизмов расчетов на фондовом рынке и уровня трансакционных, преимущественно налоговых, издержек при совершении сделок на рынке ценных бумаг и выплате доходов их владельцам.

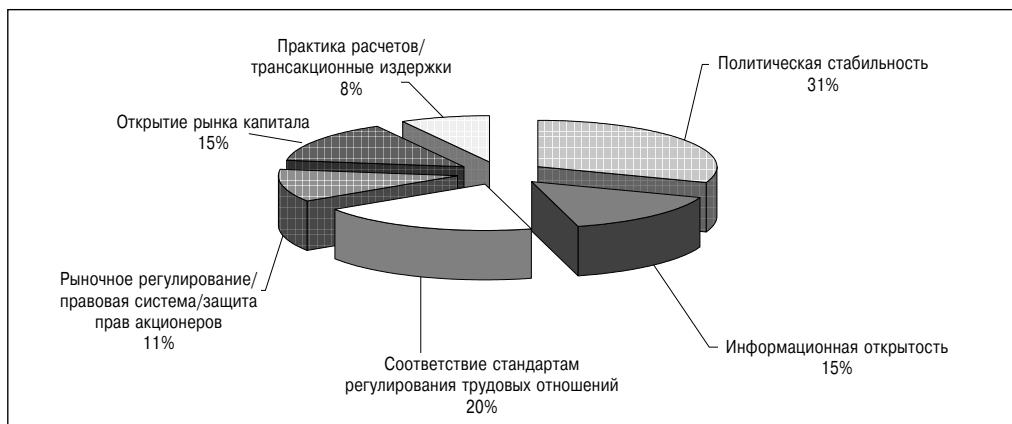
Максимальная оценка, которую мог получить тот или иной рынок, равна 3,0. Если страна получала оценку 2,0 и более, она попадала в список рынков, разрешенных для инвестирования активов CalPERS. В ином случае рынок той или иной страны относился к категории запрещенных к инвестированию активов данного пенсионного фонда.

В 2007 г. под влиянием нового директора по инвестициям Рассела Рида CalPERS изменил методику принятия решений об инвестировании в развивающиеся рынки. Управляющим портфелями было предоставлено право самостоятельно выбирать компании из развивающихся рынков для инвестирования с учетом рисков, присущих разным странам и фондовым рынкам. Однако даже с учетом данных изменений в 2007–2008 гг. CalPERS так и не инвестировал в ценные бумаги российских эмитентов. Это говорит о том, что де-факто подходы данного фонда к анализу российского фондового рынка не изменились и по-прежнему актуальны для понимания его недостатков в глазах консервативных иностранных инвесторов.

В 2007 г. по методике CalPERS российский фондовый рынок получил оценку 1,91, т. е. меньше двух баллов, что сделало невозможным инвестировать в него резервы данного пенсионного фонда. На рис. 14.19 приводится анализ основных факторов, которые не позволили российскому рынку достичь максимальной оценки 3,0 балла по методике CalPERS.

На *странные факторы риска*, включая политическую стабильность, информационную открытость и соответствие законодательства по труду требованиям международных стандартов, пришлось 66% недополученных Россией очков.

Политическая стабильность в стране получила оценку 1 из трех возможных. Основные причины столь низкой оценки связаны с низкой оценкой гражданских свобод, независимости судебной системы и надежности защиты прав собственности, а также стабильности политической системы России.



Источник. [www.calpers.ca.gov](http://www.calpers.ca.gov)

Рис. 14.19. Факторы, препятствовавшие получению Российской максимальной инвестиционной оценки по методике пенсионного фонда CalPERS (США) в 2007 г.

Уровень информационной прозрачности России оценен 2,0 балла, что достаточно для проходного балла в клуб разрешенных к инвестированию рынков. По данному направлению при относительно высоких оценках меры раскрытия информации о денежной политике и бюджетной системе и биржевого листинга основные претензии по России предъявляются к состоянию свободы СМИ и эффективности применения МСФО (IAS или US GAAP).

Степень соответствия законодательства о труде в России требованиям стандартов Международной организации труда оценена 1,7 балла из трех.

В отличие от консервативной оценки эффективности институциональных факторов *количественные и качественные характеристики российского фондового рынка* выглядят вполне респектабельно. Однако и по данному фактору Россия недобра-ла 34%, необходимых до двух баллов. Здесь возникли следующие проблемы.

Качество рыночного регулирования банковской деятельности и фондовых рынков в России оценено на среднем уровне — 2,0 балла. Получению более высокой оценки по данному направлению препятствуют недостаточный уровень эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, а также изъяны в защите прав кредиторов. По критерию открытости рынка капитала была получена низкая оценка в 1,7 балла из-за ограничений на вхождение на рынок для банков и страховых компаний.

Высокий балл — 2,3 российский рынок получил по критерию эффективности расчетов и уровню трансакционных издержек. Причем эффективность расчетов на рынке ценных бумаг оценена в 3,0 балла даже в условиях отсутствия в стране центрального депозитария и системы гарантированных расчетов без предварительного депонирования активов. Оценка трансакционных издержек, характеризующая уровень налогообложения доходов и операций с ценными бумагами, оказалась неудовлетворительной, т. е. 1,5 балла из трех возможных. Главная претензия к налогам — взимание 24%-го налога на прибыль при продаже ценных бумаг (сегодня с особой силой это бьет по нерезидентам, покупающим акции российских компаний, и заставляет их инвестировать в Россию исключительно через

оффшорные зоны), а также более высокая, чем в других развивающихся рынках, ставка налога на дивиденды.

События, которые произошли в конце 2007 г. и в 2008 г., вряд ли способствовали преодолению предубежденности консервативных инвесторов за рубежом по поводу высоких политических рисков инвестирования в Россию и слабости институциональных факторов, влияющих на риски инвесторов на фондовом рынке. В сентябре 2007 г. Всемирный банк в международном рейтинге благоприятности делового законодательства переместил Россию с низкого 96-го места еще ниже — на 106-е место.

В июне 2008 г., согласно исследованию *MasterCard Worldwide Centers of Commerce Index*, Москва получила 51-е место из 75 городов — крупнейших мировых коммерческих центров, что ниже 50-го места, завоеванного в предыдущий год. Снижение рейтинга Москвы авторы исследования объяснили ухудшением правовых и политических условий жизни, экономической стабильности, делового климата и инфраструктуры бизнес-центров. В том же месяце, согласно рейтингу американской неправительственной организации Freedom House, Россия была признана «несвободной страной», в то время как год назад имела статус «страны свободной частично».

В июле 2008 г. Transparency International в исследовании о состоянии коррупции в 180 странах поместила Россию на 143-е место, отметив ухудшение за последние годы состояния дел с коррупцией в России. Из позитивного можно отметить лишь то, что в октябре 2008 г. Всемирный экономический форум (ВЭФ) поднял Россию в рейтинге глобальной конкурентоспособности экономик мира с 58-го места в 2007 г. до 51-го места в 2008 г. Тем не менее основной проблемой конкурентоспособности российской экономики названа проблема коррупции.

В течение последнего года иностранные инвесторы получили массу других негативных сигналов относительно страновых рисков и институциональной слабости российской экономики. Практически остановился процесс вступления России в ВТО. Вступившее в силу законодательство об иностранных инвестициях существенно ограничило возможности привлечения в страну иностранных инвестиций на рыночных основах. Государственные компании получили исключительные права на освоение наиболее перспективных месторождений нефти и газа — вне процедур конкурсов и аукционов. Правоприменительная практика законодательства на примере ТНК—ВР, «Арбат-Престижа», «РуссНефти», проекта «Сахалин-2» и многих других дала основание для роста опасений в отношении гарантий защиты прав собственности в стране. В июле 2008 г. в результате неосторожных высказываний премьер-министра России о претензиях правительства к тарифной политике металлургической компании «Мечел» ее капитализация на Нью-Йоркской фондовой бирже упала на 1/3, или на 5 млрд долл. Не способствовали снижению политических рисков в глазах иностранных инвесторов и события 2008 г. вокруг Северной Осетии и Абхазии. В сентябре—октябре 2008 г. к негативным факторам, повышающим страновой риск инвестирования в Россию, добавилась тенденция снижения цен на нефть.

Все эти случаи показали, что факт выборочного применения законодательства в корпоративном конфликте вокруг нефтяной компании «ЮКОС» был не единственным событием, а скорее реалией современной экономической политики властей. Вот как прокомментировал глава группы ВР Тони Хейворд результаты разрешения конфликта между британскими и российскими акционерами в компании ТНК—ВР в октябре 2008 г. На вопрос о том, насколько в мировом соглашении

с российскими акционерами ТНК–ВР были удовлетворены требования последних, Т. Хейворд ответил следующее: «Вы же не знаете, каковы на самом деле были их требования? Вы знаете только то, что они заявляли публично. ...Боюсь, что вам этого никогда не узнать»<sup>1</sup>. Независимо от того, о каких требованиях говорил представитель ВР, данное высказывание свидетельствует о том, насколько непрозрачной для акционеров и общественности к концу 2008 г. стала деятельность крупнейших российских компаний, и о серьезном кризисе практики корпоративного управления.

Обобщая анализ различных факторов, влияющих на оценку привлекательности российского фондового рынка для инвестирования активов на примере фонда CalPERS, можно отметить, что основные претензии касаются институциональных факторов и инвестиционного климата в составе страновых рисков, а также уровня развития рынка капиталов в части налогообложения доходов инвесторов, эффективности банковского надзора и правоприменения. Потенциал дальнейшего улучшения рейтинга России за счет роста количественных характеристик фондового рынка и совершенствования его инфраструктуры практически близок к нулю, поскольку поенным факторам отечественный рынок уже имеет максимальные оценки. Именно на тех направлениях, где Россия отстает от других стран-конкурентов, необходимо концентрировать усилия, чтобы в будущем российский фондовый рынок мог расти за счет не только притока спекулятивного краткосрочного капитала, но и инвестиций наиболее крупных портфельных инвесторов из других стран.

#### **14.2.5. Проблемы использования инвестиций, привлекаемых на российский рынок**

В 2000-х годах российский рынок позволял активно привлекать инвестиции в экономику путем размещения корпоративных облигаций и IPO-акций. Лишь в 2007 г. компании и банки разместили рублевые облигации на сумму 18 млрд долл. и привлекли с помощью первичных и вторичных размещений акций около 33 млрд долл. По объему IPO в 2007 г. (главным образом благодаря IPO государственных компаний) Россия стала одним из лидеров на мировом рынке капитала.

Однако привлечение столь масштабных частных инвестиций на фондовом рынке не сопровождалось созданием механизма их эффективного вовлечения в реальную экономику и использования на нужды поддержания экономического роста. Подчеркивая связь между инвестициями и экономическим ростом, лауреат Нобелевской премии по экономике неокейнсианец П. Самуэльсон отмечал, что «инвестиции... осуществляются только тогда, когда создается реальный капитал»<sup>2</sup>. Другими словами, генератором экономического роста выступает основной капитал.

Большая часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у их прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций. Лишь небольшая часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, становилась реальными инвестициями (новыми производственными мощностями и запасами материальных ценностей), способствуя поддержанию роста экономики. Об этом свидетельствуют данные табл. 14.1 и 14.2.

<sup>1</sup> Вмешательство российского правительства не было прямым, только косвенным // Коммерсантъ. 2008. 6 окт. С. 20.

<sup>2</sup> Самуэльсон П.Э., Нордхаус В.Д. Экономикс: Пер. с англ. 16-е изд. М.: ИД «Вильямс», 2005. С. 389.

Таблица 14.1

**Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций,  
млрд долл.**

	2005	2006	2007	2008 (первое полугодие)
Капитализация	17,0	32,8	48,2	62,7
Вторичный рынок, включая РЕПО	44,2	134,9	371,4	239,8
Размещение	9,2	16,0	17,9	11,4
В основной капитал	0,2	0,06	0,4	0,1
То же в % к капитализации	0,2	0,06	0,4	0,2
То же в % к объему размещения	2,2	0,4	2,2	0,9

*Источник.* Расчеты по данным фондовых бирж, Cbonds.ru и Росстата.

Несмотря на быстрый рост объемов размещения корпоративных облигаций — с 9,2 млрд долл. в 2005 г. до 17,9 млрд долл. в 2007 г. и 11,4 млрд долл. по итогам первого полугодия 2008 г., — объем данных средств, направляемых на создание нового основного капитала, был крайне низким. Например, при общем объеме размещения облигаций в первом полугодии 2008 г. в сумме 11,4 млрд долл. на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 100 млн долл. Всего же за период с 2005 г. по первое полугодие 2008 г. доля инвестиций от эмиссии корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,4 до 2,2%. Ненамного лучше была ситуация с использованием средств, привлекаемых компаниями и банками в процессе IPO (см. табл. 14.2).

Таблица 14.2

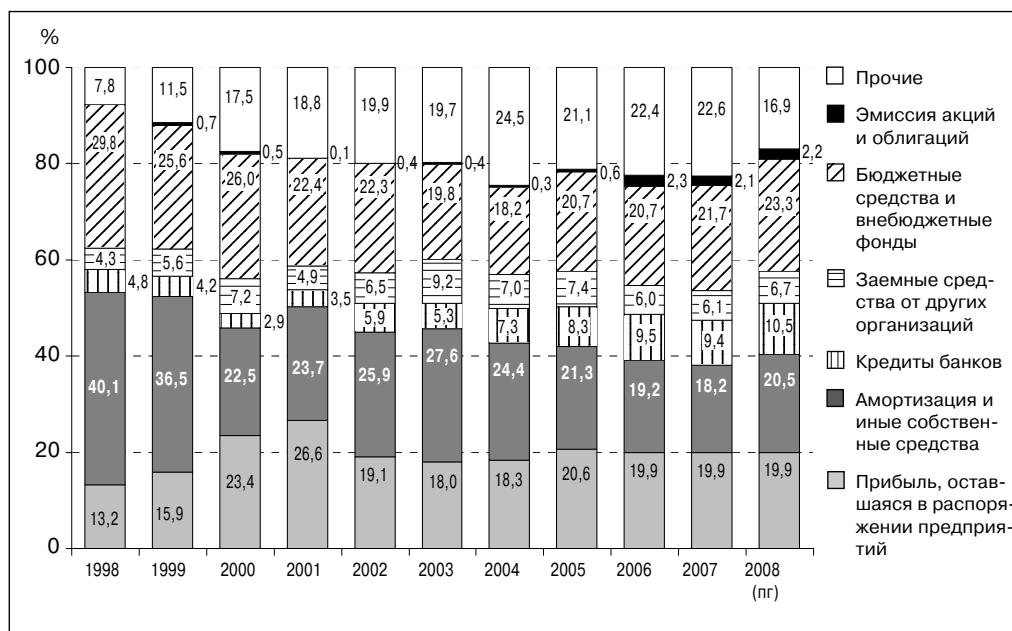
**Параметры рынка акций российских компаний,  
млрд долл.**

	2005	2006	2007	2008 (первое полугодие)
Капитализация	549	1 057	1 407	1 365
Вторичный рынок, включая РЕПО	374	882	1 230	826
IPO	5	17	33	7
В основной капитал	0,3	2,5	3,6	1,9
То же в % к капитализации	0,1	0,2	0,3	0,1
То же в % к объему IPO	5,8	14,7	10,9	27,0

*Источник.* Расчеты по данным фондовых бирж и Росстата.

В наиболее удачном с точки зрения объема IPO 2007 г. из 33 млрд долл., полученных от первичных и вторичных размещений акций, лишь 3,6 млрд долл., или 10,9%, пошли на прирост реального капитала. В 2008 г. при явном падении объемов IPO из-за финансового кризиса произошло некоторое позитивное улучшение в использовании средств от IPO. На приобретение основных фондов было направлено 27,0% суммы средств, привлеченных путем размещения акций.

Как показано на рис. 14.20, основными источниками финансирования основных средств компаний реальной экономики остаются их собственные накопления, помощь государства и кредиты банков. На их долю в первом полугодии 2008 г. приходилось 3/4 всех источников инвестиций в основные фонды. В течение 2000-х годов, несмотря на бурный рост фондового рынка вплоть до второй половины 2008 г., доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала компаний оставалась практически незаметной. В 1999 г. она составляла 0,7% от источников финансирования основных фондов, а в 2008 г. увеличилась всего до 2,2%.



Источник. Расчеты по данным Росстата.

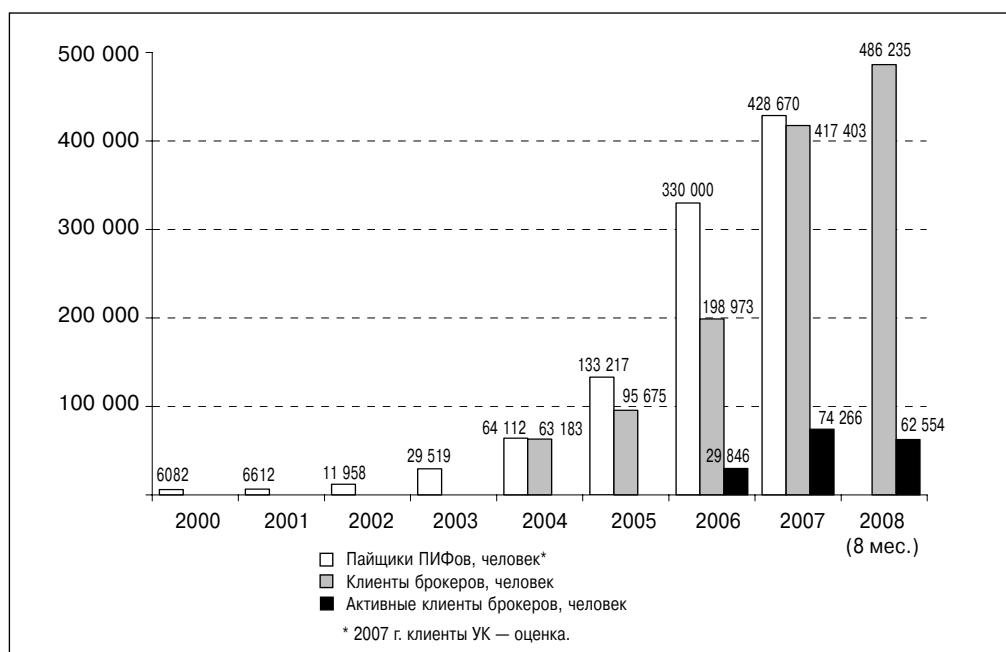
Рис. 14.20. Структура источников инвестиций в основные фонды, 1998 г. — первое полугодие 2008 г.

Таким образом, результаты анализа роли российского фондового рынка в источниках финансирования основного капитала указывают на то, что в 2000-х годах фондовый рынок очень слабо влиял на рост реального капитала, а значит, на экономический рост в целом. Фондовый рынок сохранял виртуальный характер, в большей мере помогая собственникам эффективно выходить из прежнего бизнеса, продавая его внешним инвесторам; рефинансировать долги; обеспечивать средствами участников сделок слияния и поглощения компаний. По нашим оценкам, за все эти годы доходность сделок слияний и поглощений, не ведущих к созданию новых производственных мощностей и лишь косвенным образом влияющих на экономический рост, была существенно выше доходности вложений в новые мощности и запасы товарно-материальных ценностей. Аналогично рынку «мусорных» облигаций и IPO-акций на развитых рынках размещение ценных бумаг на российском фондовом рынке помогало за счет заемных и иных ресурсов добиваться концентра-

ции собственности в руках отдельных групп. Наряду с административным ресурсом и практикой избирательного правоприменения использование финансового рычага явилось одним из факторов бурного развития рынка слияний и поглощений, передела собственности и повышения роли государства как собственника активов. Неизбежным следствием этих процессов стали повышение кредитных рисков на рынке облигаций и неблагоприятная для инвесторов динамика капитализации компаний после IPO<sup>1</sup>. Одновременно в глазах иностранных инвесторов повысился страновой риск России из-за сопровождающих процесс слияний и поглощений массовых нарушений прав собственности, рейдерства, коррупции и растущего вмешательства государства в структуру собственности крупнейших компаний.

#### 14.2.6. Связь фондового рынка и сбережений граждан

По данным Росстата, в России насчитывается около 6 млн домохозяйств с годовым доходом от 30 тыс. долл. Данная цифра позволяет представить общее число домохозяйств, обладающих инвестиционным потенциалом. Однако лишь малая часть населения, обладающего инвестиционным потенциалом, приобретает ценные бумаги — акции, облигации, паи паевых инвестиционных фондов (ПИФов). На рис. 14.21 приводятся доступные данные о числе счетов индивидуальных клиентов у брокеров и в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов.



Источник. Расчеты по данным ЦБР и Росстата.

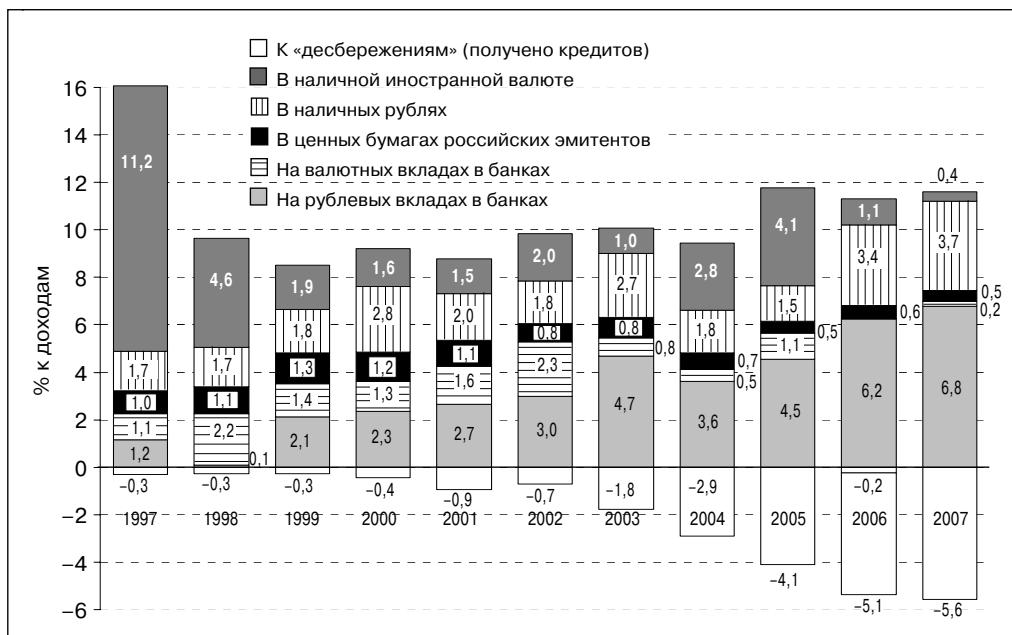
*Rис. 14.21. Число рыночных розничных клиентов управляющих компаний и брокеров, 2000–2008 гг.*

<sup>1</sup> Даже до кризиса, по нашим расчетам, доходность акций 75–80% российских компаний, прошедших IPO, на регулярной основе оказывается ниже доходности индексов РТС и ММВБ.

В 2007 г. общее число физических лиц, которые инвестировали в ценные бумаги напрямую или через ПИФы, составило, по нашим оценкам, 845 тыс. Данные о числе пайщиков ПИФов в 2008 г. не публиковались. Число граждан, участвующих в биржевой торговле, выросло с 417 тыс. в 2007 г. до 486 тыс. по итогам 8 месяцев 2008 г., или на 16,4%. Однако из 486 тыс. участников биржевых торгов всего 63 тыс. человек, или 13% общего числа лиц, торгующих на биржах, обладают реальным инвестиционным потенциалом, совершая хотя бы одну сделку в месяц<sup>1</sup>.

Тот факт, что из 6 млн домохозяйств, обладающих реальным инвестиционным потенциалом, менее 100 тыс. человек регулярно покупают акции на биржах, говорит о том, что фондовый рынок пока не стал значимым для населения механизмом реализации долгосрочной сберегательной политики. Большинство людей рассматривают вложения в ПИФы и ценные бумаги компаний как способ краткосрочных вложений, т. е. являются скорее спекулянтами, чем инвесторами.

Это подтверждают также данные Росстата о склонности населения к сбережениям в различных видах финансовых активов, приводимые на рис. 14.22.



Источник. Расчеты по данным ЦБР и Росстата.

Рис. 14.22. Склонность населения к сбережениям, 1997—2007 гг.

Доля доходов населения, инвестированных в ценные бумаги в 2007 г., составила 0,5%, что в 3 раза меньше по сравнению с уровнем кризисного 1998 г. Это также меньше, чем норма сбережений в ценных бумагах в 2006 г., составлявшая 0,6% доходов.

<sup>1</sup> К сожалению, ММВБ не ведет учет данных о стоимости активов клиентов, однако наши расчеты по отдельным компаниям показывают, что доля клиентов с активами в сумме не менее 10 тыс. долл. примерно соответствует доле активных участников биржевых торгов в общем числе лиц, торгующих на бирже.

Из всего отмеченного можно сделать вывод о том, что в благополучные 2000-е годы, несмотря на приход на внутренний фондовый рынок нескольких сотен тысяч индивидуальных инвесторов, он так и не стал рынком, опирающимся на потенциал данных инвесторов, и не реализовал свой потенциал как способ реализации долгосрочных инвестиционных стратегий частных инвесторов. Это один из наиболее серьезных недостатков российского фондового рынка, тем более что за последние годы для среднего класса в России государством так и не было предложено адекватной пенсионной системы, пенсионная реформа, начатая в 2002 г., фактически провалилась.

## Выводы и предложения

Таким образом, серьезный кризис на российском фондовом рынке, начавшийся в августе—сентябре 2008 г., лишь отчасти можно считать неожиданным и вызванным глобальным финансовым кризисом. Его сила и глубина существенно обусловлены внутренними факторами развития экономики и фондового рынка в России в 2000-х годах. В период бурного роста капитализации и ликвидности рынка, которые во многом опирались на приток спекулятивного иностранного капитала и стратегию «carry trading», регуляторы финансового рынка не обращали достаточного внимания на рост рисков банковской системы в виде дисбаланса между валютными обязательствами и активами банков. Данный дисбаланс сегодня является главной причиной кризиса ликвидности в банковской системе. Помимо этого на внутреннем рынке активно применялись другие спекулятивные стратегии фондирования финансовых посредников, в частности привлечение средств с помощью биржевых сделок РЕПО. Рост объемов биржевых торгов на рынке акций и особенно рублевых облигаций в течение последних лет происходил преимущественно за счет роста рынка РЕПО, что в большей мере отражало увеличение интенсивности применения спекулятивных стратегий на рынке акций и облигаций, чем фундаментальных факторов роста рынка. Отсутствие надлежащей системы управления рисками при расчетах по сделкам РЕПО, которое едва не привело к системному финансовому кризису в сентябре и октябре 2008 г., никак не было связано с внешними факторами финансового кризиса в России.

Серьезным недостатком российского финансового рынка, вызывающим недоверие к нему со стороны консервативных иностранных инвесторов, остаются слабость институциональных факторов в экономике и высокие страновые риски. Устойчивое развитие внутреннего фондового рынка и успешная реализация заявленного властями проекта создания в России международного фондового центра невозможны без решения проблем гарантий защиты прав собственности, обеспечения независимости судебной системы, позитивных сдвигов в сфере гражданских прав и свобод, открытости финансовой системы и экономики для иностранных инвестиций, создания системы правоприменения на финансовом рынке, эффективность которой будет признаваться в мире. Опыт нынешнего кризиса показывает, что ставка на государственные корпорации как главный механизм перераспределения и антикризисного управления на финансовом рынке не позволяет предотвращать финансовые кризисы и обеспечивать эффективное использование ресурсов. Одним из наиболее действенных рычагов предотвращения финансовых кризисов является повышение роли гражданского общества, обеспечивающего независимый контроль над процессами в экономике и финансах.

Важной проблемой российского фондового рынка остается его виртуальный характер, а именно слабая связь с экономическим ростом и реальными инвестициями, а также его имидж в глазах населения как места, скорее, для спекулятивных, чем для сберегательных, стратегий инвестирования. Конкурентоспособность внутреннего фондового рынка в перспективе может быть достигнута лишь в том случае, если она будет опираться на потенциал внутренних инвесторов на рынке. Для этого развитие внутренней инвестиционной базы должно стать приоритетным направлением стратегии развития российского фондового рынка.

В числе мер, позволяющих бороться с виртуализацией фондового рынка, можно было бы предложить:

- обеспечение прозрачности информации о направлениях использования средств компаниями и банками, привлекаемых путем размещения акций и облигаций, популяризации позитивных примеров использования данных средств для финансирования проектов в сфере реальной экономики;
- повышение уровня раскрытия информации об эффективности сделок слияния и поглощения и их связи с экономическим ростом, поддержка академических исследований по сравнительной эффективности с точки зрения экономического роста проектов слияний-поглощений и строительства новых производственных мощностей;
- создание системы индивидуальных пенсионных счетов граждан, открываемых в негосударственных пенсионных фондах, управляющих компаний, банков и брокеров, на которые могут зачисляться личные накопления граждан и взносы работодателей, создание механизма налоговых поощрений отчислений на такие счета;
- возложение на средний класс ответственности за выбор направлений инвестирования средств с индивидуальных пенсионных счетов граждан;
- разработка системы мер, стимулирующих конкуренцию и повышение эффективности деятельности банков, инвестиционных компаний и управляющих компаний на финансовых рынках и рынках товарных активов.

## Глава 15

### Актуальные проблемы регулирования рынка слияний и поглощений

Вопросы приобретения и сохранения контроля над активами акционерных обществ являются исключительно важными для любой экономики, поскольку это один из аспектов защищенности и стабильности прав собственности, от которого напрямую зависит и рост инвестиций, и доверие к государству как регулятору. Для развивающихся экономик вопросы приобретения и сохранения корпоративного контроля приобретают особое значение, поскольку в условиях низкого уровня развития корпоративного управления (фондовый рынок, институт банкротства и др.), малого опыта государственного регулирования бизнеса, отсутствия независимого влиятельного бизнес-сообщества, системной коррупции злоупотребления и криминализация сферы слияний и поглощений очень высоки, а нецивилизованная смена контролирующих собственников крупнейших предприятий способна нанести существенный урон экономике.

Государственное регулирование вопросов слияний и поглощений осуществляется по двум ключевым направлениям:

- антимонопольный контроль за слияниями и поглощениями, осуществляющийся в интересах развития рынка;
- регулирование и контроль сферы слияний и поглощений, осуществляемые в интересах акционеров и иных заинтересованных сторон.

Государственное регулирование слияний и поглощений в рамках антимонопольного законодательства, начавшись в 1991 г. с нескольких положений Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (1991 г.), к 2008 г. получило значительное развитие и оформилось в самостоятельную систему, ключевыми элементами которой стали:

- согласование с антимонопольным органом совершения сделок в сфере приобретения корпоративного контроля<sup>1</sup>. Первоначально оно было только предва-

<sup>1</sup> Пункт 7 ст. 17 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» № 948-1 от 22 марта 1991 г. предусматривал обязанность получения предварительного согласия Антимонопольного комитета на проведение слияний и присоединений для акционерных обществ, чей размер уставного капитала превосходил 50 млн руб. или иную предельную величину, устанавливаемую Антимонопольным комитетом. А ст. 18 этого же Закона предусматривала обязанность получения предварительного согласия Антимонопольного комитета РСФСР на проведение слияний и присоединений в случае приобретения акционерным обществом, занимающим доминирующее положение на рынке (более 35% рынка определенного товара), акций другого общества, осуществляющего деятельность на этом же товарном рынке, а также в случае приобретения любым юридическим лицом или гражданином контрольного пакета (более 50%) акций акционерного общества, занимающего доминирующее положение на рынке.

рительным, а с 1995 г. — появилась возможность и последующего уведомления о ряде сделок по слиянию и присоединению;

- механизм привлечения общества к ответственности за нарушение требований антимонопольного органа. В 1991 г. таким механизмом была возможность принудительного разделения акционерного общества на основании решения антимонопольного органа (ст. 19). В 1995 г. механизм привлечения к ответственности акционерных обществ за нарушение требований антимонопольного законодательства был дополнен возможностью их ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Помимо этого в 1995 г. было расширено понятие «поглощения»<sup>1</sup>, в 2002 г. определено понятие группы лиц как единого участника корпоративных процедур слияния или поглощения и установлен контроль за источниками средств, направляемых на осуществление процедур по слиянию и поглощению. В 2005 г. были многократно увеличены пороговые значения размеров активов обществ, сделки которых подлежали антимонопольному контролю (с 20 млн руб. суммарной стоимости активов до 3 млрд руб. их стоимости). Кроме того, в отдельную сферу государственного регулирования выделилось регулирование слияний и поглощений естественных монополий. Сфера регулирования слияний и поглощений на финансовом рынке, регламентированная с 1999 г. отдельно, в 2006 г. была объединена с регулированием на товарных рынках в рамках нового Закона «О защите конкуренции» 2006 г., обобщившего весь накопленный в данной сфере к этому моменту опыт и использующего те механизмы, о которых было сказано выше.

Одной из ключевых проблем государственной системы **антимонопольного контроля в сфере слияний и поглощений** стала проявившаяся особенно ярко в 2007—2008 гг. обусловленность ряда решений и действий Федеральной антимонопольной службы не актуальными экономическими потребностями, выявленными в процессе осуществления государственного контроля, а требованиями «сверху». Наиболее известным примером служит предъявление антимонопольных требований к компаниям «Мечел» и «Евраз». Проблема избирательности применения мер административной ответственности, наблюдавшаяся ранее в налоговой сфере, становится актуальной в сфере антимонопольного контроля. Нетрудно предположить, что антимонопольные правонарушения становятся новым инструментом давления на собственников наиболее крупных российских компаний в целях теперь уже не перераспределения активов, а обеспечения функционирования не особенно эффективных государственных «детищ» — «Рособоронэкспорта» и других государственных корпораций.

Главной проблемой в связи с этим вполне может стать развитие законодательства и государственного антимонопольного регулирования в соответствии не с общими экономическими потребностями государства и участников рынка, а с интересами кланов и групп лиц, представляющих свои интересы как публичные. В сфере развития законодательства о банкротстве такая тенденция видна достаточно явно. Последствиями такой государственной политики становится *стагнация в развитии института либо его деградация, неосуществление им необходимых экономике функций и использование его в качестве инструмента для сохранения государственного контроля над наиболее крупными активами*.

<sup>1</sup> До 1995 г. понятие «поглощения» включало только случай приобретения контрольного пакета акций. Теперь поглощением считалось также приобретение лицом или группой лиц иных прав, позволяющих определять условия ведения акционерным обществом его предпринимательской деятельности.

Значительный путь в развитии к 2008 г. прошло **регулирование слияний и поглощений в рамках корпоративного права**. Первоначально это были лишь общие положения о реорганизации предприятий, закрепленные в 1990 г. в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>1</sup>, в последующем доработанные и положенные в основу Гражданского кодекса РФ 1994 г. В последующие годы на этой основе сложилась система, содержащая конкретные процедуры проведения реорганизации юридических лиц, обеспечения прав акционеров при поглощении и слиянии путем приобретения контрольных пакетов акций (ФЗ «Об акционерных обществах»). Кроме того, уточнялась и изменялась регламентация вопросов размещения и обращения акций открытых обществ.

В 2001 г. законодателем была предпринята первая попытка создания системы правовых норм, призванных обеспечить баланс интересов различных групп лиц в связи с осуществлением поглощений, в том числе недружественных. Устранилась двусмысленность, связанная с возможностью ограничения свободного обращения акций открытых акционерных обществ. Ни само общество, ни его акционеры теперь не могли оговаривать за собой преимущественное право покупки акций, отчуждаемых другими акционерами. Данное правило позволяло правомерно проводить скупку акций на вторичном рынке, в том числе для цели поглощения акционерного общества путем установления над ним полного корпоративного контроля. Дополнительные акции открытого акционерного общества теперь могли быть размещены путем как закрытой подписки, т. е. в пользу одного заранее известного приобретателя или нескольких приобретателей<sup>2</sup>, так и открытой подписки, что увеличивало количество акций, находящихся в свободном обращении и в конечном счете упрощало их покупку на открытом рынке.

Кроме того, теперь каждый акционер мог осуществить свое преимущественное право на приобретение размещаемых голосующих акций пропорционально количеству уже имеющихся у него акций данного акционерного общества. Механизмом, который должен был, по мнению законодателя, стать противовесом в активизации недружественных поглощений, было принятие решения о размещении акций только на общем собрании акционеров большинством не менее чем три четверти голосов владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров. В случае если размещение голосующих акций открытого акционерного общества подпадало под признаки сделки с заинтересованностью, за решение о таком размещении не имели права голосовать лица, заинтересованные в совершении сделки, в том числе акционер или группа акционеров, планирующих установить корпоративный контроль над обществом.

Период 2001–2006 гг. ознаменовался резким ростом числа недружественных поглощений, получивших широкий общественный резонанс. По данным журнала «Слияния и поглощения», по состоянию на апрель 2007 г. в России в процессе развития находилось 107 публичных корпоративных конфликтов, а общая стоимость вовлеченных в них активов составила около 6996 млн долл.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Статья 37 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» № 445-1 от 25 декабря 1990 г.

<sup>2</sup> В том числе образующих между собой, по смыслу Федерального закона «О защите конкуренции», группу лиц.

<sup>3</sup> При этом учитывались только публичные конфликты, при которых стоимость вовлеченных в них предприятий превышает 5 млн долл. и в которых оспаривается право на оперативное управление компанией/имущественным комплексом.

Следствием этого стало накопление критической массы претензий к регулированию поглощений Гражданским кодексом и законодательством об акционерных обществах в части норм о реорганизации акционерных компаний и защите прав акционеров. Эти претензии были связаны не только со случаями осуществления недружественных поглощений (захватов) компаний, но и с тем, что слишком многие вопросы оставались неурегулированными и препятствовали дальнейшему развитию бизнеса. К числу наиболее обсуждаемых относилась проблема регулирования взаимоотношений мажоритарных и миноритарных акционеров в корпоративном законодательстве в связи с выдавливанием последних из акционерных обществ и размыванием пакетов их акций.

В 2006 г. законом были сформулированы некоторые новые правила, касающиеся поглощения путем приобретения крупных пакетов акций, проведено различие между добровольным и обязательным предложениями о приобретении акций. Механизм предложенного регулирования имеет целью обеспечить соблюдение баланса интересов приобретателя акций, «старых» акционеров и менеджмента компании. При его эффективности недобросовестный захват становится более затратным и рискованным, а значит, менее выгодным мероприятием, чем правомерное, юридически чистое поглощение. Принятый в январе 2006 г. Федеральный закон № 7-ФЗ<sup>1</sup> предусматривает следующие основные механизмы:

- право приобретения акций открытого общества лицами, имеющими намерение приобрести более 30% общего количества обыкновенных акций и привилегированных акций открытого общества, предоставляющих право голоса<sup>2</sup>, путем направления в открытое общество публичной оферты, адресованной акционерам<sup>3</sup> (добровольное предложение), и способ его реализации (ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»).
- обязанность лица, которое приобрело более 30% общего количества акций открытого общества, сделать предложение акционерам — владельцам остальных акций и владельцам эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, о приобретении у них таких ценных бумаг, которая должна быть также реализована путем направления публичной оферты (обязательное предложение) (п. 1 ст. 84.2).
- обязанность выкупа акций лицом, ставшим владельцем более 95% общего количества акций, по требованию их владельцев и право такого лица (с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам) требовать выкупа остальных акций (ст. 84.7 и 84.8 ФЗ «Об акционерных обществах» соответственно).

Однако принятые новации не смогли ни остановить, ни уменьшить волну недружественных поглощений (захватов), остающихся важнейшей проблемой российского рынка слияний и поглощений.

По оценкам сотрудников Следственного комитета МВД РФ, число уголовных дел, связанных с фактами незаконных захватов имущественных комплексов (так называемых рейдерских захватов), растет. Так, в 2007 г. в производстве органов

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» от 5 января 2006 г.

<sup>2</sup> При определении 30% учитываются акции, принадлежащие этому лицу и его аффилированным лицам.

<sup>3</sup> Публичная оferта также может содержать предложение приобрести у владельцев эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, принадлежащие им ценные бумаги.

предварительного следствия МВД РФ находилось 512 уголовных дел о преступлениях данной категории, в суд было направлено 130 уголовных дел. Активизация деятельности правоохранительных органов обусловила, по мнению некоторых экспертов<sup>1</sup>, спад числа криминальных захватов предприятий в России, несмотря на рост рейдерских атак в целом. Произошло разделение маргинальных рейдерских групп, ориентированных исключительно на криминальный захват, и остальной части, более избирательной в выборе средств. Обратной стороной активизации правоохранительных органов в сфере рейдерской деятельности стало активное использование в целях захвата предприятий компромата на первых лиц компаний, используемых для возбуждения уголовных дел. Наиболее часто при этом речь идет о налоговых преступлениях и мошенничестве. По мнению участников рынка M&A, пропасть между рейдерами будет углубляться и дальше, причем криминальные захваты большей частью отойдут из центра в более удаленные регионы. Кроме того, отмечается все возрастающий интерес российских рейдеров к зарубежным активам<sup>2</sup>.

Говоря о недобросовестных корпоративных захватах, имеется в виду получение корпоративного контроля над акционерной компанией очевидно противоправными методами и/или формально правовыми методами, связанными, однако, со злоупотреблением правом или с нарушением существующих правил корпоративной этики и добросовестного поведения, не урегулированных законом. В любом случае захват осуществляется в ущерб интересам акционеров компании. Важно отметить, что публичные компании, акции которых обращались на открытом рынке, не становились объектами недобросовестных захватов, что может быть связано и с фактором публичности, и с факторами более высокого уровня корпоративного управления и как следствие такого уровня затрат, которые либо исключают захват компаний, либо делают его высокорисковым и/или нерентабельным. Немаловажным фактором является и возможность обеспечения компаниями первого эшелона эффективного, в том числе силового, противодействия.

Ключевые факторы, способствующие совершению недобросовестных поглощений в российской практике, сводятся к следующим:

**А) Существенные недостатки правовых норм, регламентирующих вопросы подсудности арбитражного суда в части корпоративных споров, а также принятия мер по обеспечению исков**

Дела по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности таких организаций, подлежат рассмотрению исключительно в арбитражном суде, за исключением споров, вытекающих из деятельности таких организаций, по существу являющихся трудовыми спорами (п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ). Именно эту категорию споров, связанных с деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, принято называть корпоративными. Ранее, если в таких спорах хотя бы один из участников был гражданином, не являющимся индивидуальным предпринимателем, дело рассматривалось в суде общей юрисдикции<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Рейдеры меняют ориентацию //www.ma-journal.ru

<sup>2</sup> МВД: в РФ растет число рейдерских захватов // www.rb.ru, 27.03.08.

<sup>3</sup> См. здесь и далее: Постатейный комментарий Арбитражно-процессуального кодекса / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2007.

Отнесение дел данной категории к исключительному ведению арбитражного суда (независимо от статуса участников спора) было обусловлено тем, что корпоративные споры связаны с деятельностью хозяйственного общества, носящей предпринимательский или иной экономический характер, и оптимальным является рассмотрение таких споров в одном судебном органе. Однако конструкция нормы п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ сформулирована таким образом, что при ее буквальном толковании разрешение ряда корпоративных споров на практике относится к ведению суда общей юрисдикции, что нередко используется участниками недружественных поглощений. Так, *из данной нормы прямо не следует рассмотрение арбитражным судом дел по спорам:*

- между *акционерами* (например, о правах на акции при их отчуждении). В силу норм Федерального закона «О рынке ценных бумаг» право на именную бездокументарную ценную бумагу переходит к приобретателю *в случае учета прав на ценные бумаги в системе ведения реестра* с момента внесения приходной записи по лицевому счету приобретателя; права, закрепленные эмиссионной ценной бумагой, переходят к их приобретателю с момента перехода прав на эту ценную бумагу (ч. 2, 3 ст. 29). Приобретателем акции может быть и гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем. Акционерное общество в таком деле не обязательный участник и уж совсем не ответчик;
- между *лицом, приобретшим акции, и держателем реестра акционеров* в случае, когда реестродержателем является не само акционерное общество, а *регистратор* (п. 2 ст. 45 Федерального закона «Об акционерных обществах»). В соответствии с разъяснением, данным в п. 19 постановления Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. № 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об акционерных обществах»<sup>1</sup>, если ведение реестра осуществляется регистратором, в качестве ответчиков по делу по иску акционера об обязанности внесения записи о нем в реестр акционеров должны привлекаться акционерное общество и регистратор (держатель реестра). Однако в п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ о держателе реестра ничего не говорится. К тому же приобретателем акции может быть и гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем;
- о *признании недействительным решения внеочередного общего собрания акционеров, созванного акционером — инициатором такого собрания, когда в течение установленного законом срока советом директоров (наблюдательным советом) акционерного общества не принято решение о созыве внеочередного общего собрания акционеров или принято решение об отказе в его созыве* (п. 8 ст. 55 Федерального закона «Об акционерных обществах»). В постановлении Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. № 19 (п. 24—26) вопрос о лице, привлекаемом в качестве ответчика по иску о признании недействительным решения общего собрания акционеров, остался без разъяснения. Однако по сути указанное требование адресовано не столько акционерному обществу, сколько акционеру, созвавшему оспариваемое собрание, и акционерам, участвовавшим в нем; разрешение такого спора без привлечения последних к участию в деле в качестве соответствующих представителей является недопустимым, поскольку

<sup>1</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 2004. № 1.

судебный акт по делу непосредственно затронет их права и обязанности. При этом акционером — инициатором собрания или его участником может быть и гражданин, не обладающий статусом индивидуального предпринимателя;

- о признании недействительным решения совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества (п. 5 ст. 53, п. 5 ст. 55 Федерального закона «Об акционерных обществах»). В соответствии с разъяснением, данным в п. 27 постановления Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. № 19, ответчиком по такому делу выступает акционерное общество. Однако на практике в качестве ответчиков зачастую привлекаются члены совета директоров (наблюдательного совета), не являющиеся индивидуальными предпринимателями. К тому же членство гражданина, даже являющегося индивидуальным предпринимателем, в совете директоров (наблюдательном совете) акционерного общества не считается его предпринимательской деятельностью;
- о признании недействительной крупной сделки (сделки, в отношении которой имеется заинтересованность), о применении последствий недействительности ничтожной сделки, о признании недействительной сделки, выходящей за пределы правоспособности юридического лица (п. 6 ст. 79, п. 1 ст. 84 Федерального закона «Об акционерных обществах»; п. 2 ст. 166, ст. 173 ГК РФ). Другой (помимо акционерного общества) стороной сделки может быть и гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем. Очевидно, такой гражданин-приобретатель — ответчик по делу, поскольку судебный акт может непосредственно затронуть его права и обязанности по сделке.

Именно такой формальный подход к толкованию положения о подсудности корпоративных споров, предусмотренный п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК, и используется при недобросовестных поглощениях, в то время как ч. 2 этой же статьи прямо указывает, что дела этой категории рассматриваются арбитражным судом независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане.

Другим, не менее актуальным вопросом остается сохраняющаяся возможность обращения гражданина в суд с жалобой на действия или решения предприятия в связи с нарушением его прав. Такое обращение возможно по месту жительства гражданина, что нередко используется захватчиками и в значительной степени препятствует защите компанией-мишенью ее прав в суде. Правовой основой существования такой ситуации являются положения Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» от 27 апреля 1993 г. (ст. 2, 4). Пределы действия этого Закона (ст. 3) допускают возможность предусмотреть для жалоб граждан на решения предприятий — хозяйственных обществ, в том числе акционерных, иной порядок судебного обжалования. Введение споров, связанных с обжалованием решений и действия хозяйственных обществ, в число споров, рассматриваемых арбитражным судом в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 33 АПК, вполне могло бы решить эту проблему.

Проблема недобросовестного использования обеспечительных мер во многом обусловлена тем, что действующее процессуальное законодательство оставляет значительные возможности для злоупотребления истцами правом требовать при-

нятия обеспечительных мер. При этом такие лица нередко не несут ответственности за убытки, причиняемые их принятием.

На практике при недружественных поглощениях (захватах) по иску миноритарного акционера, владеющего хотя бы одной акцией, суд первой инстанции (как правило, расположенный в отдаленном от места основных событий регионе) принимает одно из следующих необходимых для захватчика решений:

- о наложении ареста на производственные активы;
- наложении ареста на определенный пакет акций захватываемой компании;
- наложении ареста на денежные средства захватываемой компании;
- запрете на проведение определенных корпоративных действий (как правило, на проведение общего собрания акционеров, реорганизации, дополнительного выпуска акций);
- запрете на совершение операций в реестре акционеров в связи с заключающими сделками купли-продажи акций;
- запрете на исполнение предписаний регулирующего органа.

Исполнение любых подобных определений парализует нормальную деятельность органов управления компании, позволяет захватчику дальше реализовывать свой сценарий с участием в нем представителей службы судебных приставов-исполнителей.

Арбитражный процессуальный кодекс признает необходимость установления соразмерности обеспечительных мер заявляемому исковому требованию и оставляет на усмотрение суда возможность требовать предоставления истцом встречного обеспечения.

В основе действующей системы правовых норм об обеспечении исков (ст. 90–99 АПК) лежит подход, согласно которому при принятии решения об обеспечении иска суд не дает даже формальную предварительную оценку обоснованности и законности исковых требований, однако при этом имеет право существенного ограничения прав предполагаемого ответчика, которое в последующем может оказаться необоснованным и/или незаконным, что нередко и происходит при захватах предприятий. Особенно ярко такой подход проявляется в регламентации механизма принятия предварительных обеспечительных мер (ст. 99 АПК), когда по заявлению лица, еще не обратившегося с иском в суд, могут быть ограничены права лица, которое называется в качестве должника. При этом ни перечень мер обеспечения, ни предельная сумма активов, в отношении которых могут быть приняты меры по обеспечению иска, ни срок ограничений прав предполагаемого ответчика законодателем не определены. Ограничение прав собственности происходит фактически на основании субъективного требования заявителя, а суд не имеет никаких механизмов для осуществления проверки законности и/или обоснованности заявленных требований. Дать оценку в последующем вынесенному определению судьи с позиций законности и/или обоснованности (кроме нарушения формальных требований) также невозможно, поскольку закон их не содержит, что является исключительно благоприятным для использования в целях злоупотребления правом, в том числе при захватах предприятий. В связи с высокой коррупционностью этой правовой нормы представляется необходимым ст. 99 АПК отменить как минимум в отношении корпоративных споров. Аналогичный подход закреплен в ст. 93 АПК, также подлежащий изменению.

Особую угрозу с точки зрения силовых захватов представляет совокупность следующих условий:

- а) рассмотрение заявлений об обеспечении не позднее следующего дня (п. 1 ст. 93 АПК), без извещения сторон, единолично;
- б) подача жалобы на определение об обеспечении иска не приостанавливает этого определения (п. 7 ст. 93 АПК);
- в) определение арбитражного суда об обеспечении иска приводится в исполнение немедленно (п. 1 ст. 96 АПК);
- г) срок для отмены обеспечения исков — 5 дней (п. 2 ст. 97 АПК).

Такая высокая оперативность при законности и обоснованности исковых требований (в том случае, если они заявляются) действительно увеличивает шансы истца (заявителя) на исполнение судебного решения, однако в случае недобросовестности заявителя или даже ошибки не содержит ни одного элемента контроля или ограничения недобросовестных действий заявителя, что в значительной степени ограничивает права собственников предприятий и увеличивает возможность изъятия активов формально законными способами.

Статья 91 АПК об обеспечительных мерах должна быть дополнена критериями и условиями для избрания вида и размера ограничений, которые налагаются на должника в рамках обеспечения решений. Возможность принятия судом «иных обеспечительных мер» в условиях системной коррупции также нередко используется в качестве механизма, позволяющего выносить необоснованные и несправедливые решения о принятии обеспечительных мер. Представляется правильным исключить возможность принятия «иных обеспечительных мер» и дополнить при необходимости содержащийся в норме перечень обеспечительных мер.

В качестве мер, направленных на изменение системы регулирования обеспечения исков в арбитражных судах, помимо вышеуказанных возможны следующие:

- принятие мер по обеспечению исков по корпоративным спорам составом из трех судей;
- законодательное закрепление необходимости предварительной проверки судом по корпоративным спорам права истца на предъявление иска, законности и обоснованности исковых требований по представленным доказательствам перед вынесением определения об обеспечении иска;
- законодательное закрепление возможности приостановления исполнительных действий по жалобе должника по корпоративным спорам со срочным рассмотрением его жалобы в арбитражном суде;
- законодательное закрепление обязательности предоставления истцами, требующими принятия мер в обеспечение исков, встречного обеспечения для цели возмещения возможных убытков ответчиков от применения таких обеспечительных мер;
- определение в арбитражном кодексе критериев соразмерности принимаемых обеспечительных мер заявляемым истцами требованиям;
- право ответчиков требовать возмещения убытков, причиненных обеспечительными мерами, и в случае отказа истца от предъявленного иска;
- законодательно закрепить невозможность применения в качестве мер обеспечения исков следующих мер:
  - запрета на участие в собрании акционеров;
  - запрета на голосование по вопросам повестки дня;
  - запрета на подсчет голосов, представленных акциями;
  - запрета на участие в работе органов управления общества;
  - запрета на внесение изменений в реестр акционеров;

- нуждается в отмене положение п. 4 ст. 93 АПК, предусматривающее невозможность отказа в обеспечении иска в случае предоставления заявителем встречного обеспечения (фактически в любом размере).

Вышеперечисленный комплекс мер по изменению порядка принятия обеспечительных мер арбитражным судом может быть принят в отношении как корпоративных споров, так и иных категорий споров, однако и в том и в другом случае исключительно необходимым представляется учет мнения судейского сообщества относительно влияния предложенных новаций на систему арбитражного судопроизводства в целом и корпоративных споров в частности, а также условий, необходимых для их эффективного действия.

**Б) Практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, вынесение ошибочных, а также заведомо необоснованных или незаконных постановлений, определений, решений, используемых при захватах**

Практика ведения корпоративной борьбы свидетельствует, что ни один существенный эпизод корпоративного захвата не обходится без незаконных и/или необоснованных судебных решений, создающих видимость наличия у захватчика предприятия правовых оснований для совершения определенных действий и законности их проведения.

В качестве основных инструментов недобросовестной корпоративной борьбы используются:

- необоснованные или незаконные определения судов о принятии мер в обеспечение исков акционеров;
- необоснованные или незаконные решения судов о признании недействительными решений общих собраний акционеров, решений иных органов управления акционерных обществ;
- необоснованные или незаконные решения судов о признании полномочий (признании действительности решений) общих собраний акционеров, создаваемых корпоративными захватчиками, создаваемых ими «параллельных» советов директоров и исполнительных органов акционерных компаний;
- необоснованные или незаконные решения судов об изъятии реестров акционеров, о передаче реестров для ведения другими регистраторами.

Опыт корпоративных конфликтов показал, что некоторые суды, расположенные в удаленных от Москвы областях и республиках, специализировались на вынесении неправосудных решений и определений для обслуживания враждебных поглощений компаний.

В связи с вышеизложенным уповать на скорое решение проблемы привлечения судей к ответственности путем принятия нескольких правовых норм не приходится. Можно лишь определить направления, движение по которым способно постепенно корректировать ситуацию:

- разработка системы мер, направленных на снижение зависимости судов от исполнительной власти;
- изменение системы распределения дел в судах таким образом, чтобы оно не зависело от усмотрения председателя суда, с одной стороны, и исключало возможность контактов сторон процесса с судьей до рассмотрения дела — с другой (в Чили, например, в целях исключения дачи взяток дело назначается к рассмотрению шестью судьям одновременно, и кто из них будет слушать дело, становится известно в последний момент);

- анализ причин неэффективности действия уголовно-правовых норм в сфере преступлений против правосудия и низкой эффективности механизма привлечения судей к уголовной ответственности (за первое полугодие 2007 г. было дано согласие на возбуждение уголовных дел в отношении 8 судей<sup>1</sup>);
- разработка эффективного механизма привлечения судей к ответственности, предусматривающего четкое разграничение судебной ошибки и умышленного нарушения правовых норм.

В настоящее время обсуждается комплекс мер, направленных на *обеспечение действительной независимости судей*, которая, по мнению авторов, позволит выносить решения, руководствуясь исключительно требованиями закона и справедливости. Среди них:

- введение выборности председателей судов (сейчас их назначает президент);
- жесткое законодательное закрепление за судебной системой определенного уровня финансового обеспечения (например, автоматическое отчисление из бюджета суммы, эквивалентной определенному проценту ВВП) и создание самостоятельного хозяйственного подразделения в рамках судейской системы. Это избавило бы суды от необходимости обращаться за помощью в обеспечении зданиями, квартирами и т. д. к региональным властям, благодаря чему губернаторы могут контролировать региональные суды.

Кроме того, обсуждается идея создания специальной службы, подконтрольной непосредственно президенту, которая расследовала бы преступления, совершенные судьями. Курс на укрепление независимости судей представляет собой попытку перестроить существующую систему взаимодействия в треугольнике верховная власть — спецслужбы — суды, сократив в ней неформальные и внеправовые элементы в пользу формальных и правовых. В результате принятия таких мер вряд ли возможно получить идеальную судебную систему, полностью независимую от вмешательства со стороны исполнительной власти. Тем не менее есть вероятность, что формы и масштабы такого вмешательства будут существенно ограничены и сконцентрируются на верхних этажах политической системы<sup>2</sup>.

#### **В) Практика службы судебных приставов и взаимодействие ее представителей с захватчиками**

В соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» судебные приставы-исполнители имеют в ряде случаев право определять, на какие активы наложить арест с целью возможного последующего изъятия и реализации. В корпоративных захватах главной целью захватчика является возможность как можно быстрее получить контрольный пакет акций захватываемой компании, пока первоначальные необоснованные или незаконные решения судов не были оспорены владельцем этого пакета. Именно поэтому на практике судебные приставы во всех недобросовестных поглощениях в минимальные сроки реализуют акции либо самому заказчику захвата, либо связанным с ним лицам. При этом, нередко напрямую нарушая требования закона, судебные приставы не предлагают должнику добровольно исполнить решение суда. Нередко денежных средств

<sup>1</sup> Обзор результатов деятельности Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ в первом полугодии 2007 года. Подробнее см.: <http://www.vkks.ru>

<sup>2</sup> См.: Собственность, нефть, хлеб // Эксперт. 2008. № 20. <http://expert.ru>

на счетах должника бывает достаточно, чтобы полностью удовлетворить любые исковые требования, не прибегая к принудительной продаже акций. Наконец, сама реализация акций осуществляется с максимальной скрытностью, однако с имитацией публичной продажи, например с публикацией объявления о торгах в какой-нибудь районной газете тиражом не более 1 тыс. экземпляров и немедленным выкупом всего тиража захватчиком.

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (ст. 69) устанавливает правило, в соответствии с которым взыскание на имущество должника по исполнительным документам обращается в первую очередь на его денежные средства и только при их недостаточности — на иное имущество должника. Кроме того, должник вправе сам указать имущество, на которое он просит обратить взыскание в первую очередь, однако окончательное решение в этом вопросе остается за судебным приставом-исполнителем. В корпоративных захватах, сопровождающихся незаконным лишением акционеров их акций, приставы нередко не выясняют, обладает ли должник достаточными денежными средствами, а сразу направляются к реестродержателю для осуществления продажи акций. В таком случае речь идет фактически о прямом нарушении положений Закона о порядке совершения исполнительных действий, требующего привлечения к дисциплинарной или административной ответственности, а при наличии достаточных доказательств совершения преступления — к уголовной. Поэтому главной проблемой в сфере исполнения судебных решений в связи с рассматриваемой темой является отсутствие эффективного механизма привлечения к ответственности приставов-исполнителей за грубые нарушения закона, а также прав и интересов должников при исполнении судебных решений и определений.

#### **Г) Злоупотребление правом со стороны миноритарного акционера, использование корпоративными захватчиками и аффилированными с ними лицами роли «добросовестного приобретателя» акций**

Многие корпоративные захваты начинаются с предъявления к акционерному обществу претензий со стороны миноритарного акционера, являющегося или самим захватчиком, или другим лицом по его инициативе, иногда проживающим за тысячи километров от места корпоративной войны.

Долгое время внимание российского законодателя было направлено на усиление правовой защиты миноритарных акционеров, и это оправданно, поскольку практика акционерных отношений в крупных компаниях убедительно демонстрировала и продолжает в большом числе случаев демонстрировать, что миноритарные акционеры нередко служат объектом притеснения со стороны крупных акционеров и обслуживающих их интересы менеджеров. Однако именно роль «обиженного миноритарного акционера» нередко играют захватчики предприятия, приобретя незначительное количество акций нередко за день-два до подачи иска в суд. Поэтому задача, стоящая перед законодателем, сложна — с одной стороны, исключить возможность захватов предприятий с использованием роли «обиженного миноритарного акционера» и предоставленных ему законом прав, а с другой — не урезать в процессе борьбы с захватами и без того весьма скромные возможности влияния миноритариев.

Нередко бывает так, что компания-захватчик или аффилированное с ней лицо, в том числе незаконно завладевшее акциями, представляется добросовестным

приобретателем. Такая ситуация может возникнуть, например, тогда, когда неуполномоченное лицо отчуждает акции, принадлежащие собственнику, либо когда собственник лишается акций в результате неправомерных действий судебных органов. Ситуация еще более усложняется, когда ценные бумаги проходят через цепочку приобретателей, последний из которых использует свой статус якобы добросовестного приобретателя в качестве защиты от притязаний реального собственника. Использование корпоративными захватчиками личины «добросовестного приобретателя» в качестве юридического щита своих противоправных действий служит ядром многих схем враждебного поглощения.

В соответствии со ст. 302 Гражданского кодекса РФ добросовестным приобретателем является тот, кто приобрел имущество от лица, не имевшего права на его отчуждение, о чем приобретатель не знал и не мог знать. Настоящий собственник в этом случае вправе истребовать свое имущество у его добросовестного приобретателя, только если имущество было приобретено безвозмездно, либо было утеряно собственником, либо было похищено или выбыло из владения собственника иным путем помимо его воли.

В корпоративном споре лишившийся своих акций собственник, как правило, вынужден доказывать, что приобретатель акций знал о том, что они выбыли из владения собственника помимо его воли, что собственник не хотел ни продавать, ни дарить эти акции. Приобретатель акций настаивает на обратном. Поскольку возможность представления суду каких-либо документов, подтверждающих нежелание собственника продавать или дарить акции, объективно затруднена, спор строится на доводах «знал — не знал» и субъективных оценках и в конечном счете решается по усмотрению суда. В случаях когда при рассмотрении дела имеется коррупционная составляющая, решение предопределено и возможности его отмены минимальны. В результате собственник теряет свои акции.

Именно проблема распределения бремени доказывания факта добросовестного или недобросовестного приобретения ценных бумаг является в такой ситуации ключевой. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» добросовестным приобретателем ценных бумаг выступает лицо, которое приобрело ценные бумаги, произвело их оплату и в момент приобретения не знал и не могло знать о правах третьих лиц на эти ценные бумаги, если не доказано иное. Иными словами, именно от собственника закон ожидает представления доказательств.

Пленум Высшего арбитражного суда РФ в постановлении от 25 февраля 1998 г. № 8, наоборот, указал, что именно приобретатель должен доказать, что он приобрел имущество возмездно и что он не знал и не мог знать о том, что имущество приобретено у лица, не имевшего права на его отчуждение<sup>1</sup>. В результате вопрос еще больше запутывается, что играет на руку корпоративным захватчикам и обслуживающим их интересы судьям.

Это противоречие, конечно, должно быть устранено. Существует мнение, что именно позиция Пленума является верной. Однако если в рамках мер по противодействию корпоративным захватам такой вывод вполне уместен, то в рамках законодательства, регулирующего в целом институт собственности, ответ не так однозначен.

<sup>1</sup> Вестник ВАС РФ. 1998. № 10.

#### **Д) Формирование «параллельных» органов управления акционерной компании**

Практически все силовые захваты сопровождаются проведением компанией-захватчиком общего собрания акционеров и избранием своего совета директоров, который избирает нового генерального директора. Для проведения внеочередного собрания акционеры, владеющие 10 и более процентами голосующих акций, должны направить требование о проведении собрания действующему совету директоров. Совет директоров в течение пяти дней проверяет предложенную акционерами повестку дня на соответствие ее законодательству и назначает дату общего собрания. Совет директоров вправе отказать в проведении собрания, если вопросы повестки дня противоречат закону или требование о проведении собрания предъявили акционеры, владеющие менее чем десятью процентами акций (ст. 55 ФЗ «Об акционерных обществах»).

В практике корпоративных захватов совет директоров компании-мишени никакого требования о проведении внеочередного общего собрания не получает и в проведении собрания даже не участвует. Захватчик сам проводит собрание со своей повесткой, нанимает для подсчета голосов стороннего регистратора. После этого суд своим актом подтверждает законность такого собрания. У захватывающей компании возникают «двойные» органы управления: два общих собрания акционеров, два совета директоров, два правления или два генеральных директора. При этом в качестве формального прикрытия действий используется положение ст. 55 о том, что, если советом директоров акционерного общества не принято решение о созыве внеочередного общего собрания акционеров или принято решение об отказе в его созыве, *внеочередное общее собрание акционеров может быть созвано теми акционерами, которые требуют этого*.

Видимо, в целях предотвращения именно такого развития событий при захвате предприятий в июле 2007 г.<sup>1</sup> в эту статью были внесены изменения, согласно которым решение об отказе в созыве внеочередного общего собрания акционеров может быть вынесено также в случае, если акционерами не соблюден порядок предъявления требования о созыве такого собрания.

Такая норма, возможно, и будет иметь некое значение при судебном рассмотрении спора, однако представляется малоэффективной в качестве превентивной нормы, так как сам механизм возникновения «двоевластия» остается, а значит, соблазн его использования в новой модификации тоже. Более эффективным представляется *исключение из текста Закона нормы, предусматривающей право лиц, требующих созыва общего собрания акционеров, созывать его самостоятельно. Права вышеуказанных лиц должны быть ограничены возможностью обжалования решения совета директоров об отказе в созыве собрания, бездействия совета директоров в такой ситуации*. Кроме того, такое право должно быть обеспечено процессуальной возможностью оперативного рассмотрения таких споров.

#### **Е) Вовлечение реестродержателя в корпоративный конфликт**

Вовлечение реестродержателя в корпоративный конфликт является еще одним важнейшим элементом сценария недобросовестного корпоративного захвата. Это связано с тем, что акции, обращаясь в бездокументарной форме, существуют только

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон № 220-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

в виде записей на лицевых счетах в реестре акционеров. Активное вовлечение регистраторов в корпоративные конфликты обусловлено необходимостью удостоверения записью в реестре получения контрольного пакета акций. От того, какую позицию займет или будет вынужден занять регистратор в конфликте, во многом зависит окончательный успех корпоративного захвата.

Проблема выработки законодательных мер противодействия участию регистраторов в корпоративных захватах усложняется отсутствием понимания юридического существа понятия реестра акционеров. Федеральные законы «О рынке ценных бумаг» и «Об акционерных обществах» не позволяют однозначно определить юридическое существование реестра владельцев именных ценных бумаг и содержание деятельности регистратора. Согласно абз. 2 п. 7 ст. 19.1 ФЗ «Об акционерных обществах» ведение реестра осуществляется его держателем. Регистратор является одним из возможных держателей реестра (п. 3 ст. 44). В связи с этим целый ряд вопросов, касающихся реестра, законодателем не урегулированы, а именно: является ли реестр имуществом? какими правами в отношении реестра обладают эмитент и реестродержатель? Ответы на них могут помочь сформулировать необходимые поправки в законодательство, пресекающие возможность совершения недобросовестных действий с реестром.

Зачастую в ситуациях корпоративных конфликтов регистратор ведет себя подобно единственному и абсолютному собственнику реестра, рассматривая реестр исключительно как продукт своей деятельности. В такой ситуации становится очевидной проблема отчужденности эмитента от реестра, нахождение реестра за пределами корпоративной деятельности эмитента, при том что согласно Закону (ФЗ «Об акционерных обществах», п. 4 ст. 44) *ведение реестра регистратором не снимает с эмитента ответственности за его ведение и хранение, однако возможности контроля деятельности регистратора у эмитента практически отсутствуют*. В контексте рассматриваемой проблемы исключительную важность представляют вопросы четкого определения сфер ответственности эмитента и регистратора, наделения эмитента совокупностью полномочий, достаточных и необходимых для осуществления контроля за деятельностью эмитента, а также создания эффективной системы мер привлечения к ответственности регистратора за совершение действий, нарушающих закон и/или законные права и интересы эмитента.

Очевидно, что для преодоления подобной практики необходимо принять меры, направленные на исключение возможностей вовлечения реестродержателей в корпоративные конфликты и использования реестра в качестве орудия борьбы за контрольные пакеты акций. Для этого требуется внести в законодательство о рынке ценных бумаг точное и исчерпывающее определение реестра акционеров с целью разрешения вопроса о так называемой передаче реестра, установить запрет на принудительное изъятие реестров акционеров или наложение на них ареста.

Среди вышеперечисленного особенно острой выглядит именно проблема изъятия реестра, осуществляемого путем конфискации судебными приставами или следственными органами компьютерной техники, с помощью которой ведется реестр. Если это происходит по иску, требованию или жалобе акционера, владеющего одной акцией, а при этом общее количество акционеров исчисляется десятками тысяч, никакие даже реально нарушенные права такого акционера не могут быть сопоставимы с возможными нарушениями прав эмитента и остальных акционеров.

Уголовно-процессуальное законодательство, на основании которого осуществляются аресты и изъятия реестров акционеров, не признает за бездокументарными ценностями бумагами и реестрами никакой специфики в части применения

к ним положений об обыске и выемке предметов и документов, могущих иметь доказательственное значение при расследовании уголовных дел. Специфика признается только за обыском и выемкой в жилищах граждан, а также обыском и выемкой документов в банках и иных кредитных организациях в части документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан.

Ценные бумаги фигурируют в качестве особого предмета уголовно-процессуальных действий только в части их ареста в соответствии со ст. 116 УПК, однако особенностей изъятия и ареста бездокументарных ценных бумаг как особого объекта она не содержит.

Дополнительно стоит отметить, что УПК для проведения следственных действий, связанных с обыском и выемкой, разграничивает «предметы» и «документы». В части бездокументарного учета прав эти понятия разведены только для банков. Информация о счетах и вкладах изымается только в виде документов, а не предметов (например, компьютеров, серверов, жестких дисков). Информацию об учете прав на бездокументарные ценные бумаги, следовательно, можно изымать либо как документы, либо как предметы. Все зависит от исполнителей постановления следователя. Наконец, информация о счетах и вкладах в банках может изыматься только по постановлению суда. В случае с ценностями бумагами достаточно решения следователя.

Начавшаяся в 2002—2003 гг. дискуссия о роли реестродержателя в корпоративных конфликтах продолжается, как и обсуждение вопроса о юридической сущности реестра. *Никаких новаций в законодательство по данному вопросу не внесено.* Суть основных высказанных предложений по совершенствованию законодательства, касающегося ведения реестра ценных бумаг, к настоящему моменту сводится к следующему:

1. Необходимо определить, что ни система ведения реестра владельцев ценных бумаг, ни сам реестр владельцев ценных бумаг не являются объектами вещных прав эмитента и регистратора и не могут являться предметами гражданско-правовых сделок. Соответственно применение в отношении системы ведения реестра владельцев ценных бумаг и реестра владельцев ценных бумаг обеспечительных мер не допускается.

2. Ответственность за ведение и хранение реестра акционеров общества перед акционерами и иными лицами несет только само общество. Основания и условия возникновения, а также пределы ответственности регистратора перед обществом за ведение и хранение реестра акционеров должны устанавливаться заключенным между регистратором и обществом договором об оказании услуг по ведению реестра акционеров.

3. В Уголовно-процессуальный кодекс должно быть включено указание на то, что арест бездокументарных ценных бумаг заключается не в их изъятии, а в запрещении собственнику, номинальному держателю, регистратору и вообще любому лицу совершать любые юридические или фактические действия с такими бумагами вплоть до отмены ареста или иного решения судьбы бумаг на основании судебного акта.

Исключениями из принципа полного запрета должны являться только выплата дохода на арестованные бумаги, конвертация бумаг, обмен в связи с реорганизацией эмитента, обмен на иное имущество в связи с ликвидацией эмитента.

4. В Уголовно-процессуальном кодексе должно быть также четко указано, что выемка документов, содержащих информацию о бездокументарных бумагах, и выемка самих бездокументарных бумаг являются совершенно разными процессуальными действиями.

Выемка документов осуществляется только у регистратора, только на основании постановления суда (по аналогии с выемкой в банках) и только в отношении лиц, указанных в постановлении и фигурирующих в реестре. Выемка не может осуществляться путем изъятия у регистратора принадлежащих ему средств электронной обработки информации и ведения баз данных о владельцах ценных бумаг.

Выемка бездокументарных бумаг не может производиться как таковая вообще. При необходимости на бездокументарные ценные бумаги может быть только наложен арест, содержанием которого является запрет на их отчуждение, на срок осуществления процессуальных действий на основании постановления суда.

Кроме того, эффективным способом разрешения целого ряда проблем ведения реестров акционеров представляется *создание единой государственной системы учета прав на ценные бумаги*, которая будет содержать, дублируя, все данные регистраторов по реестрам владельцев ценных бумаг и представлять информацию по запросам судебных и правоохранительных органов. Необходимое условие существования такой системы — обеспечение конфиденциальности информации. В такой ситуации реестродержатели перестанут быть значимой фигурой корпоративных конфликтов. Такая система может и сама выполнять функции регистратора, в случае достаточной востребованности этой функции.

Весной 2007 г. в Государственной Думе РФ прошел первое чтение правительственный пакет поправок, разработанный Минэкономразвития и направленный на противодействие рейдерской деятельности, на совершенствование корпоративного законодательства. Внесенный законопроект имеет целью совершенствование действующего арбитражного процессуального законодательства, а также нормативно-правовое регулирование деятельности акционерных обществ, товариществ и кооперативов в части разрешения и предотвращения корпоративных споров.

Наиболее важные новации<sup>1</sup>, предлагаемые им, таковы:

- введение понятия «корпоративный спор» и выделение корпоративных споров в отдельную категорию дел;
- ограничение возможности введения обеспечительных мер по корпоративным спорам — только арбитражным судом по месту нахождения юридического лица;
- обязательное соединение в одно производство тесно связанных между собой требований, вытекающих из одного корпоративного спора. Кроме того, на заявителей и истцов налагается обязанность уведомлять о готовящемся или инициированном судебном разбирательстве, связанном с корпоративным спором;
- сокращение сроков исковой давности при оспаривании решений органов управления общества;
- предварительный судебный контроль за проведением внеочередного собрания акционеров, предусматривающий прерогативу суда обязать созвать общее собрание в случае неправомерного отказа советов директоров в его созыве.

Ко второму чтению закона Минэкономразвития совместно с Высшим арбитражным судом (ВАС) и Комитетом по собственности подготовили осенью 2007 г. целый ряд поправок, касающихся в первую очередь процессуальной части АПК и реестра акционеров. Так, в частности, планируется более четко прописать, что такое реестр и что такое договор на ведение реестра. Помимо этого будут опре-

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2007. 23 янв.

делены права административных и правоохранительных органов на выдачу реестра и выписки из него, а также введена повышенная ответственность самого реестродержателя. Уточняется также правовое регулирование процедур обжалования решений органов управления организации, а также оспаривания крупных сделок и сделок с заинтересованностью. Кроме того, поправки касаются определения понятия «корпоративный спор», исключения «произвольной» подсудности как по территории, так и по подведомственности, устранение противоречивости принятых судебных решений.

В «антирейдерский пакет» входит также проект закона о поправках в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, ужесточающих наказание за рейдерство. Так, предлагаемая редакция ст. 159 Уголовного кодекса (мошенничество) предусматривает в качестве нового квалифицирующего признака совершение мошенничества «в отношении юридического лица, связанном с приобретением/установлением контроля над ним и его активами», с максимальным наказанием до 8 лет лишения свободы. Кроме того, предлагается ввести уголовную ответственность за подделку документов с целью захвата предприятия с максимальным наказанием за такое преступление в виде лишения свободы на срок до 10 лет.

Рассмотрение пакета законов, направленных на противодействие рейдерской деятельности, было запланировано Государственной Думой на 2008 г. Предполагается, что данные новации во многом устранит благоприятные условия для ведения корпоративных войн с использованием «административного ресурса» и позволят вывести корпоративное право как цельную систему отношений на другой уровень. Оценивая предложенные новации, необходимо отметить, что в случае качественной проработки и подготовки закона они будут способствовать созданию более простой и более прозрачной системы норм, регулирующих главным образом порядок рассмотрения корпоративных споров, усложнят решение задач по враждебному поглощению, однако не смогут их предотвратить из-за специфики институциональной среды в целом.

## **Приложение. Динамика рынка слияний и поглощений в 2000-е годы**

В данном обзоре представлены результаты анализа сделок по слияниям и поглощениям за период с апреля 2003 г. по июнь 2008 г. включительно. Данные за 2008 г. являются предварительными. Информация о проведенных сделках была собрана из общедоступных информационных ресурсов<sup>1</sup>. В соответствии с законодательными актами, действующими на территории Российской Федерации, некоторые предприятия предпочли не распространять подробную информацию о проведении сделок по покупке или продаже активов, поэтому отдельные использованные в исследовании данные представляют собой оценку аналитиков и участников рынка.

Для удобства анализа имеющихся данных характеристики предприятий были классифицированы. Для систематизации собственников предприятий, участвующих в процессе слияний и поглощений, была принята типология, согласно которой собственником может быть инсайдер, аутсайдер или государственная структура. К инсайдерам относятся те собственники, которые работают в компании; к аутсайдерам — те, которые не числятся среди работников данной компании. Для

<sup>1</sup> [www.mergers.ru](http://www.mergers.ru); [www.ma-journal.ru](http://www.ma-journal.ru); [www.finam.ru](http://www.finam.ru); [lenta.ru](http://lenta.ru)

проводимого исследования данная типология была несколько расширена: среди инсайдеров выделяются менеджеры, рядовые работники или группа рядовых работников и менеджеров; среди аутсайдеров — финансовые аутсайдеры, нефинансовые или группа финансовых и нефинансовых аутсайдеров.

Организационно-правовая форма предприятий была классифицирована согласно законодательству Российской Федерации. Отрасли предприятий представлены в разрезе видов экономической деятельности в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности<sup>1</sup>.

За период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. суммарный годовой объем сделок как в количественном, так и в денежном выражении неизменно увеличивался. Прирост числа сделок по сравнению с предыдущим годом в 2004 г. составил 32%, в 2005 г. — 14, в 2006 г. — 26%. Темпы роста объемов сделок в денежном выражении по сравнению с предыдущим в 2004 г. составили 17%, в 2005 г. — 43, в 2006 г. — 27%. В 2007 г. произошло резкое увеличение числа сделок как в количественном — 43%, так и в денежном выражении — 191% по сравнению с предыдущим годом. За первое полугодие 2008 г. на рынке слияний и поглощений было проведено на 2% меньше сделок в количественном выражении, чем за первое полугодие 2008 г. Однако сумма сделок в стоимостном выражении первого полугодия 2008 г. на 25,3% превысила аналогичный показатель 2007 г.

29 апреля 2008 г. был принят Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» № 57-ФЗ<sup>2</sup>. Согласно новому Закону, иностранные инвесторы могут приобретать активы в 42 отраслях только с одобрения Правительства РФ. Частный инвестор должен получить разрешение при покупке свыше 50% акций стратегической компании или в случае покупки 10% акций компании-недропользователя. Для иностранных компаний разрешение нужно в случае покупки 25% акций стратегической компании или 5% акций компании-недропользователя. Новые процедуры добавились к уже существующему антимонопольному регулированию, контроль за ними передан Федеральной антимонопольной службе. Для сделок, совершаемых между иностранными компаниями, объектом в которых выступает российский стратегический актив, также необходимо согласование с Правительством РФ.

Принятие Закона не остановило иностранные инвестиции в отечественные активы. С мая 2008 г. было получено разрешение от Правительства РФ на проведение таких сделок, как покупка южноафриканской алмазодобывающей компанией *De Beers Industrial* у «ЛУКОЙЛа» до 49,99% акций ОАО «Архангельское геологодобывающее предприятие», а также приобретение швейцарской компанией *World's Wing SA* 25%+1 акция ЗАО «Гражданские самолеты Сухого».

Несмотря на то что средняя стоимость сделки 2003 г. рассчитана исходя из данных за апрель—декабрь, в 2004 г. прирост средней стоимости по сравнению с предыдущим годом составил 40%. В 2005 и 2006 гг. темпы роста средней стоимости сделки несколько замедлились и составили 17 и 4% к предыдущему году соответственно. Наиболее сильное увеличение данного показателя было отмечено в 2007 г., тогда прирост составил 130% по сравнению с предыдущим годом (рис. 15.1).

<sup>1</sup> Постановление Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД».

<sup>2</sup> Российская газета. 2008. 7 мая.

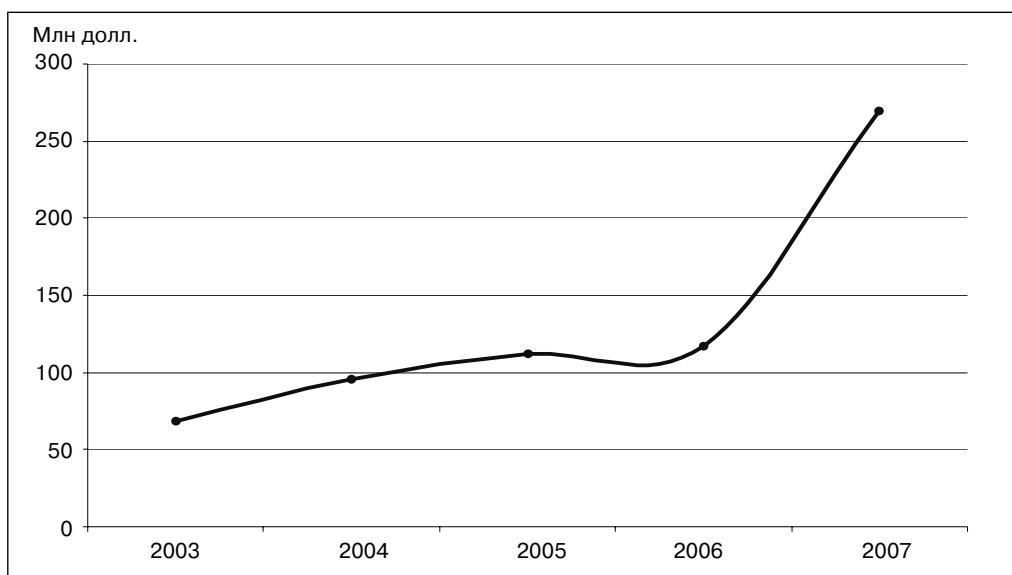


Рис. 15.1. Среднегодовая стоимость сделок со II квартала 2003 г. по 2007 г.

Рост объемов сделок в стоимостном выражении может объясняться как увеличением числа сделок, по которым раскрывается информация об их стоимости, так и количеством сделок в нефтегазовом секторе (рис. 15.2). Подобная ситуация может быть обусловлена и объективными позитивными изменениями на микроуровне. На волне экономического подъема в стране, ежегодного значительного прироста прямых инвестиций в России менеджмент отечественных компаний стал больше внимания уделять своей репутации, увеличению стоимости активов.

В период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. было проведено порядка 120 сделок стоимостью от 500 млн долл., что составляет порядка 7,8% сделок за рассматриваемый период (рис. 15.3).

На российском рынке слияний и поглощений со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. в 84% проведенных сделок покупателем выступали компании, зарегистрированные на территории Российской Федерации, в 10% сделок — компании, зарегистрированные на территории Европейского союза. Предприятия, зарегистрированные на территории бывшего Советского Союза, выступали покупателями в 1% сделок их общего объема за рассматриваемый период. В остальных случаях покупатели были из других иностранных государств (табл. 15.1).

Наибольшее количество сделок на рынке слияний и поглощений было проведено между российскими компаниями — 71,4% общего объема сделок. Среди отечественных покупок преобладают приобретения российских компаний — 85% всего числа российских покупок. На территории бывшего Советского Союза отечественные покупки составили 6%, в странах Европейского союза — 5, в других иностранных государствах — 4% общего числа российских приобретений.

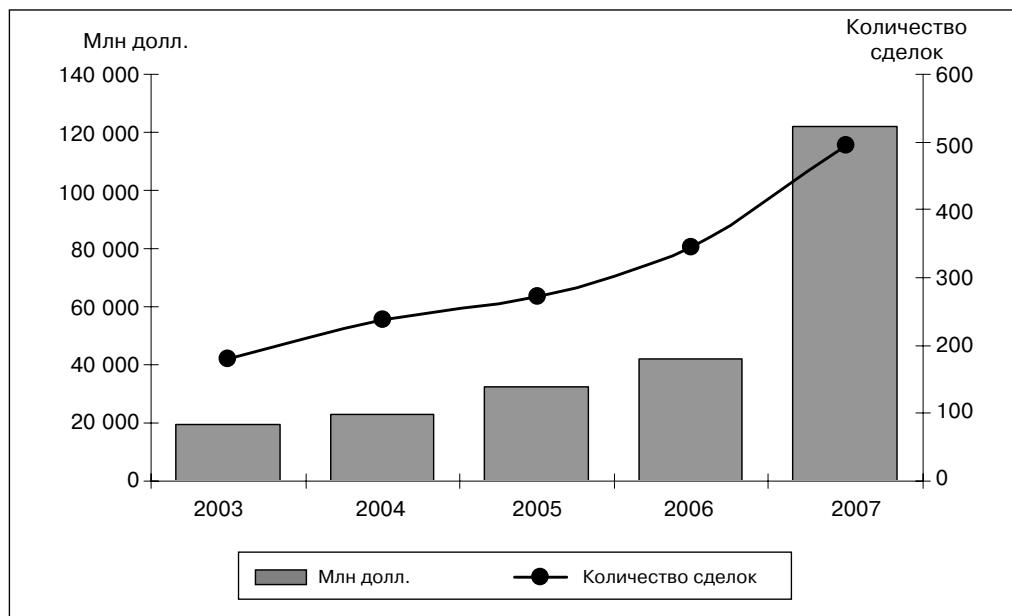


Рис. 15.2. Количество сделок на рынке слияний и поглощений и их суммарная годовая стоимость за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

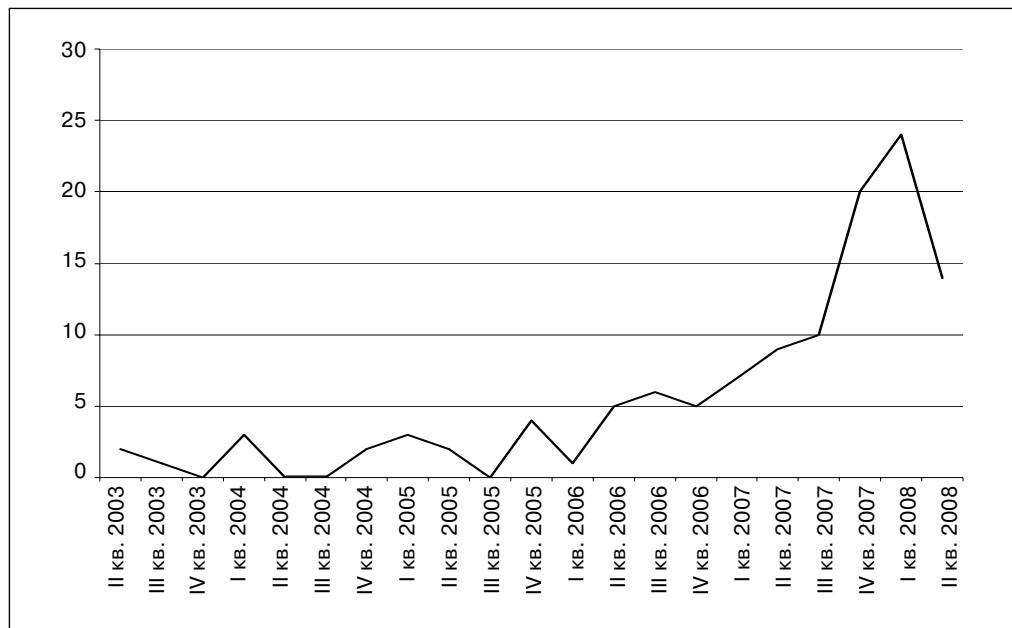


Рис. 15.3. Количество сделок стоимостью более 500 млн долл. со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Таблица 15.1

**Статистика сделок между российскими и зарубежными компаниями  
за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.**

		Место регистрации объекта сделки				Всего
		Россия	Страны Евросоюза	Бывшие республики Советского Союза	Другие иностранные государства	
Место регистрации компании-покупателя	Россия	1093	59	82	47	1281
	Страны Евросоюза	132	11	5	6	154
	Бывшие республики Советского Союза	17	0	2	1	20
	Другие иностранные государства	64	3	0	7	74
Всего		1306	73	89	61	1529

Примечание. Суммарное значение количества сделок может отличаться от итоговой статистики за весь рассматриваемый период по причине отсутствия данных для отдельных компаний.

Как видно из рис. 15.4, за рассматриваемый период наметилась тенденция к росту числа покупателей из стран Евросоюза. Из-за ограниченного доступа к информации о реальных владельцах компаний, действующих под юрисдикцией другой страны, нельзя наверняка сказать, принадлежит ли она российским структурам.

В 5–10 сделках в квартал объектами сделок выступали компании из стран бывшего Советского Союза. Инвесторов привлекают невысокие цены на недвижимость, достаточное количество незанятых ниш для бизнеса. Выйти на рынки республик бывшего Советского Союза зачастую легче, чем на рынки стран Евросоюза.

На московском рынке слияний и поглощений за период со II квартала 2003 г. по IV квартал 2006 г. наблюдался рост числа объектов сделок. Их число в IV квартале 2006 г. на 227% превысило объем во II квартале 2003 г. Количество сделок на рынке Санкт-Петербурга оставалось стабильным за рассматриваемый период, не превышая значения 15 объектов в квартал (рис. 15.5).

Если же сравнивать количество объектов сделок по федеральным округам за рассматриваемый период, то после Центрального и Северо-Западного федеральных округов идет Приволжский (рис. 15.6). Так, в Центральном регионе было выкуплено 524 объекта, включая расположенные на территории Москвы; в Северо-Западном — 210 объектов, включая Санкт-Петербург; в Приволжском округе — 185. По количеству сделок Центральный федеральный округ значительно превосходит все остальные округа. Несмотря на наметившуюся тенденцию к распределению предприятий по всей территории России, Москва и Центральный округ все еще остаются наиболее активными регионами.

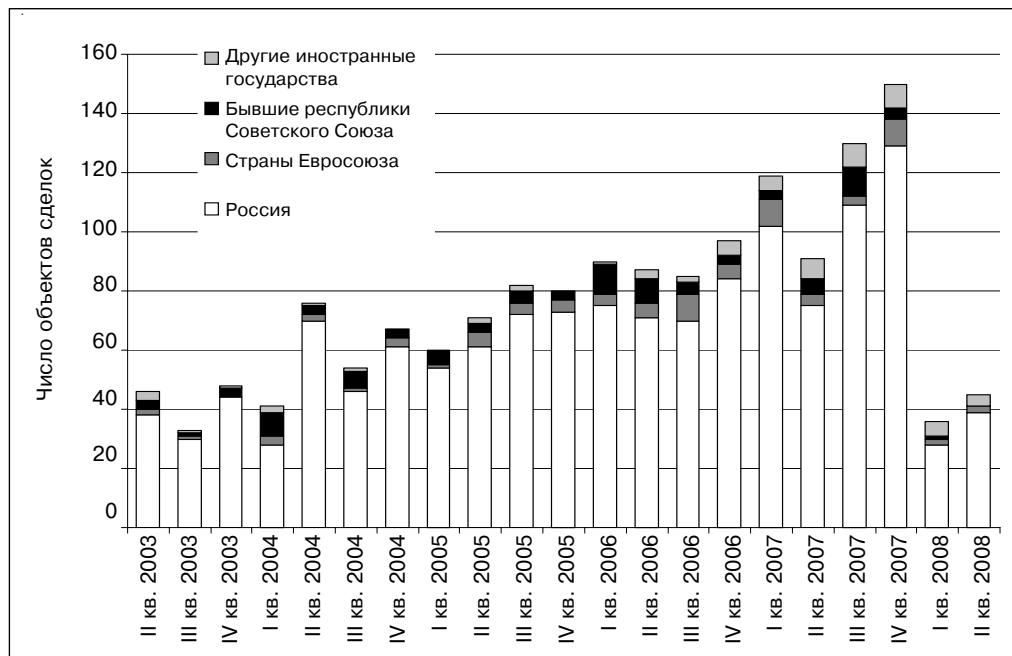


Рис. 15.4. Распределение объема сделок по слияниям и поглощениям между Россией, бывшими республиками Советского Союза, странами Европейского союза и другими иностранными государствами за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

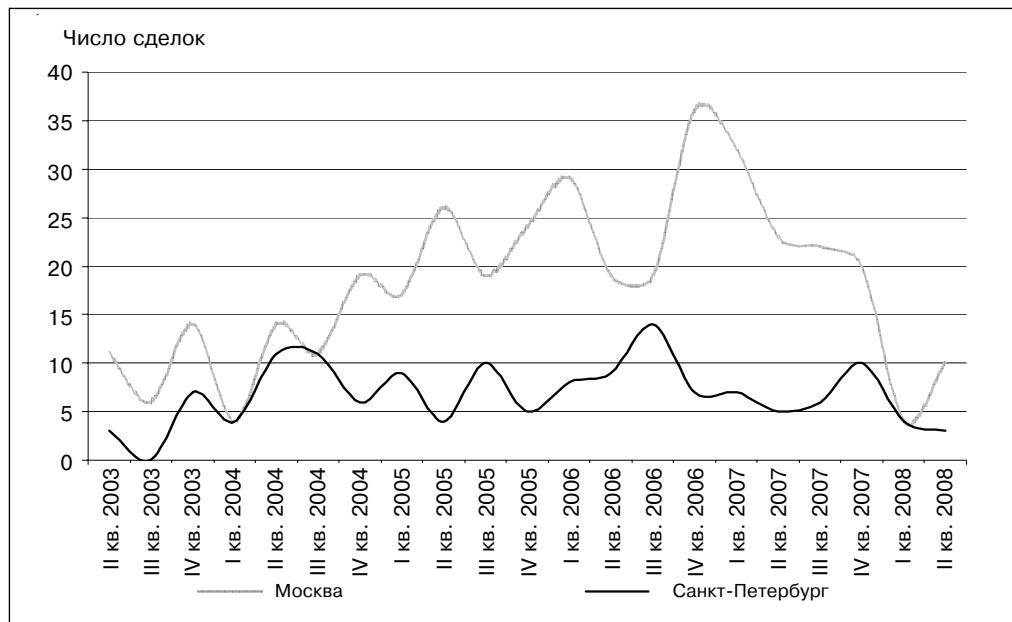


Рис. 15.5. Количество объектов сделок по слияниям и поглощениям на рынке Москвы и Санкт-Петербурга за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

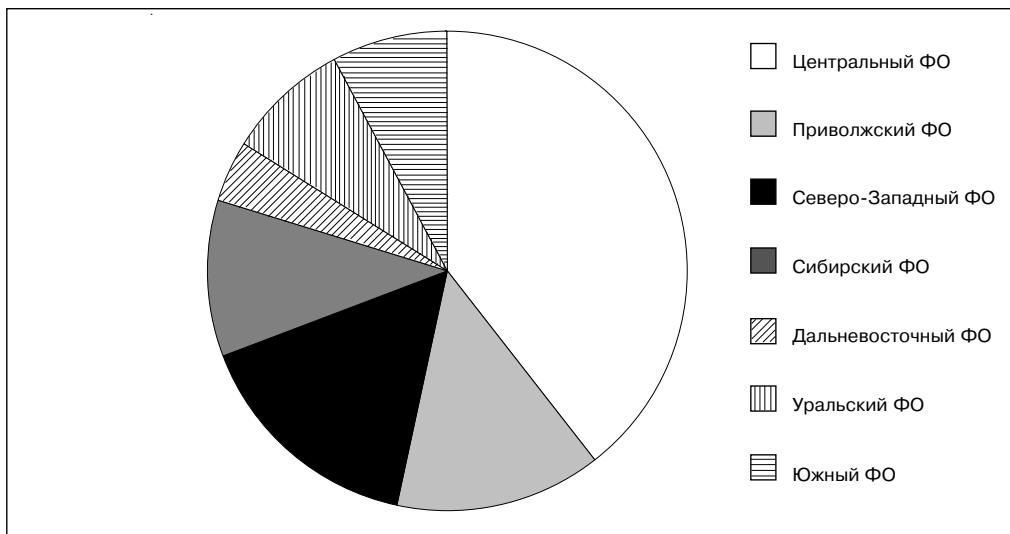


Рис. 15.6. Количество объектов сделок по федеральным округам Российской Федерации за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Из федеральных округов стабильный рост числа объектов сделок демонстрировал только Сибирский округ, что может объясняться переделом месторождений полезных ископаемых. В других округах количество объектов сделок не было стабильным и не зависело от периода времени.

Наиболее распространенные виды интеграции в рамках рынка слияний и поглощений — продажа-покупка акций. На их долю приходится более 50% всех покупок за рассматриваемый период.

Наиболее активными на рынке слияний и поглощений являются предприятия с организационно-правовой формой «открытое акционерное общество» (рис. 15.7). На их долю приходится 43,3% совершаемых сделок. На втором месте по рыночной активности — «общества с ограниченной ответственностью» — 22,3% сделок. За рассматриваемый период было проведено 3 сделки, в которых в роли покупателя выступало предприятие с организационно-правовой формой «государственное унитарное предприятие». ГУПы приобретали компании, функционирующие в отраслях: обрабатывающие производства, гостиницы и рестораны, транспорт и связь.

Для проводимого исследования была принята следующая классификации компаний-собственников; среди инсайдеров выделены менеджеры, рядовые работники и группа собственников, среди аутсайдеров выделены нефинансовые собственники, финансовые компании — собственники, группа собственников, включающая как финансовые компании, так и физических лиц. Также отдельно выделяются случаи, когда собственником является государство, иностранная компания либо группа собственников из различных стран.

Как видно из рис. 15.8, наиболее часто в роли покупателя выступали компании, находящиеся в собственности у финансовых компаний, — 23,2% всех сделок (29,5% общей суммы сделок в денежном выражении), для которых доступна информация о владельце. Наиболее часто объектом сделки были предприятия, также находящиеся в собственности у финансовых компаний, — 28,1% сделок (30,6% общей суммы сделок в денежном выражении).

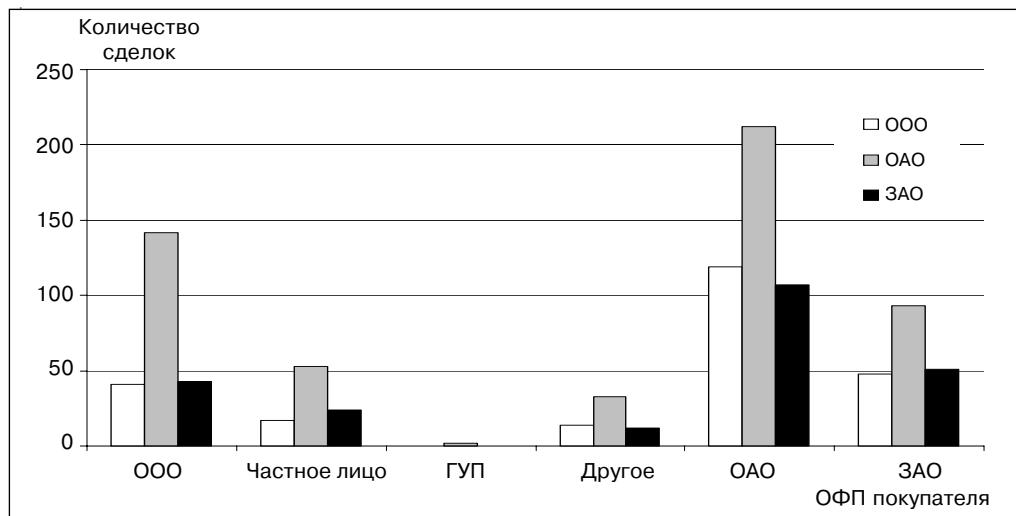


Рис. 15.7. Количество сделок между предприятиями с различными организационно-правовыми формами за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

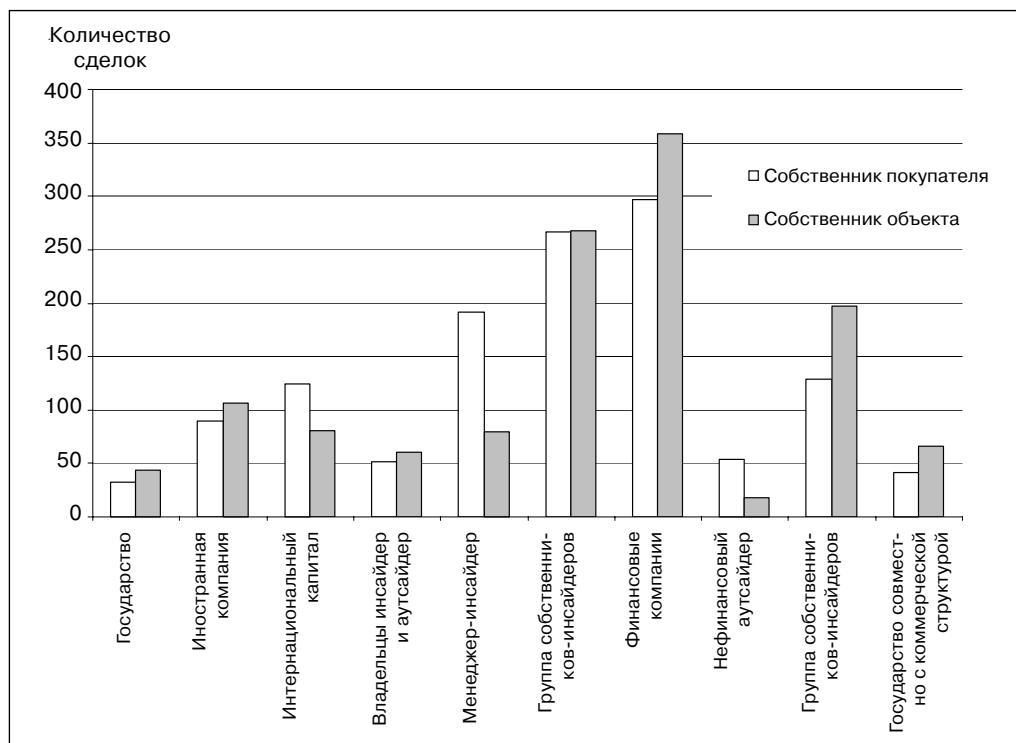


Рис. 15.8. Классификация сделок по слияниям и поглощениям в зависимости от собственников компаний-участников за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Государство выступало в 2,5% сделок как покупатель и в 3,4% сделок как продавец. В стоимостном выражении на долю государственных сделок пришлось 3% общей суммы сделок за рассматриваемый период.

Иностранные компании участвовали в процессе слияний и поглощений как покупатель в 7% сделок их общего числа и как объект приобретения в 8,4% сделок. В стоимостном выражении сделки по приобретению иностранных компаний составили 7%. Наиболее дорогостоящей сделкой, в которой в роли объекта выступала иностранная компания, было приобретение *PKN Orlen* 53,7% акций литовского концерна *Mazeikiu Nafta (MN)* за 1492 млн долл. у дочерней компании «ЮКОСа» — *Yukos International UK B.V.* в мае 2006 г.

Интернациональные предприятия выступали в роли покупателя в 10% сделок по слияниям и поглощениям, а в роли продавца — в 6,3% сделок. В стоимостном выражении на такие сделки пришлось 10% общего числа сделок. Наиболее дорогостоящей сделкой, в которой в роли объекта выступала интернациональная компания, была продажа 50% + 1 акция компании *Sakhalin Energy Investment Company Ltd.* «Газпрому» в феврале 2007 г. за 7450 млн долл. В результате сделки у компании *Shell* осталось 27,5% акций, а у *Mitsui* и *Mitsubishi* — 12,5 и 10% акций соответственно.

Доля сделок по приобретению компаний, находящихся в совместной собственности инсайдера и аутсайдера, составила 5%, что в денежном выражении равно 3,4% общей суммы сделок. Компании с подобной формой владения выступали в роли покупателя в 4% сделок.

Предприятия, находящиеся в собственности инсайдера-менеджера, выступали в роли объекта сделок в 6% случаев, что в денежном выражении составило 5,5% всех сделок. В 15% сделок компании, находящиеся в собственности менеджера-инсайдера, выступали в роли покупателя.

Группа собственников-инсайдеров в 21% сделок выступала в роли объекта и в 21% сделок — в роли покупателя. В денежном выражении приобретения компаний с совместным владением менеджмента и работников составили 5% общей суммы сделок за рассматриваемый период.

Компании, находящиеся в собственности нефинансовых аутсайдеров, выступали в роли покупателя на рынке слияний и поглощений в 4% сделок и в 1,4% сделок — в роли объекта, что составляет в денежном выражении 0,6% общей суммы сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Доля сделок в денежном выражении, которая приходится на приобретение компаний, находящихся в собственности у группы собственников-аутсайдеров, за рассматриваемый период составила 26%, тогда как в количественном выражении данные предприятия как объект сделки выступали в 15% случаев, как покупатель — в 10% сделок.

Сделки, в которых в роли объекта приобретения выступали компании, находящиеся во владении государства совместно с коммерческой структурой, составили 4% в денежном выражении и 5% в количественном — от общего числа сделок, как покупатель подобные компании выступали в 3% сделок.

В целом по России наиболее часто встречающимися объектами сделки были предприятия, занятые в обрабатывающих производствах, — 31,7% объектов сделок. В Москве наиболее частыми объектами приобретения были финансовые предприятия — 73 из 379 объектов; в Санкт-Петербурге — обрабатывающие производства — 45 объектов из 143.

Доля сделок по приобретению компаний, занятых в той же отрасли, что и покупатель, составляла от 32 до 94% за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Так, предприятия, занятые в сельском и лесном хозяйстве, за рассматриваемый период в 32% случаев приобретали компании из своей отрасли; доля внутриотраслевых сделок для компаний, занимающихся государственным управлением и обеспечением военной безопасности, составила 10% всех сделок; предприятия, функционирующие в областях производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также строительной, в 37% случаев осуществляли межотраслевые сделки.

Наиболее часто приобретали компании из собственной отрасли предприятия, занятые в отраслях транспорта и связи, гостиничного и ресторанных бизнеса, а также предприятия оптовой и розничной торговли — 88; 94 и 82% соответственно.

Тенденция к совершению сделок по слиянию и поглощению между компаниями, занимающимися одним и тем же видом деятельности, характерна также для финансовых организаций — 42,2%; для предприятий, предоставляющих услуги по работе с недвижимостью, — 50; для предприятий, предоставляющих прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, — 68,6% (рис. 15.9).

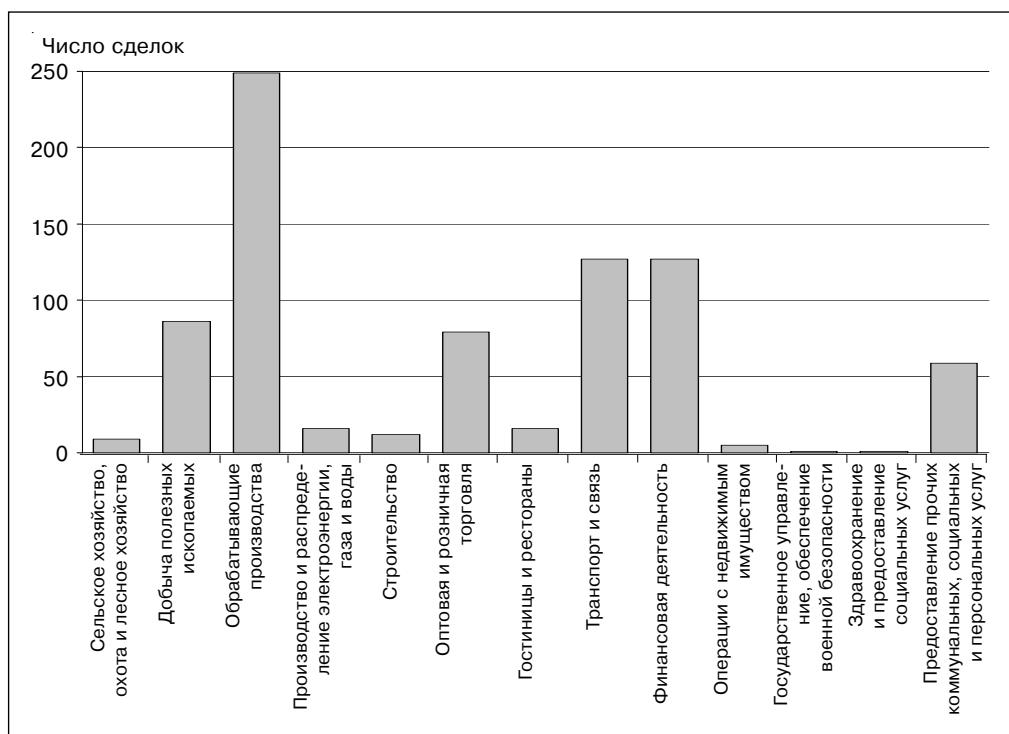


Рис. 15.9. Объемы внутриотраслевых сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Наиболее востребованными у российских покупателей являются компании, занятые в обрабатывающих производствах, — 32,2% сделок за весь рассматриваемый период, в добыче полезных ископаемых — 12,9, транспортных отраслях и отраслях, предоставляющих услуги связи, — 13,3% (рис. 15.10).

Наиболее востребованными у компаний, занятых в сельскохозяйственной отрасли, были предприятия обрабатывающей промышленности — 32% сделок. Согласно ОКВЭД, в группу «обрабатывающие производства» входит 14 подгрупп. Из

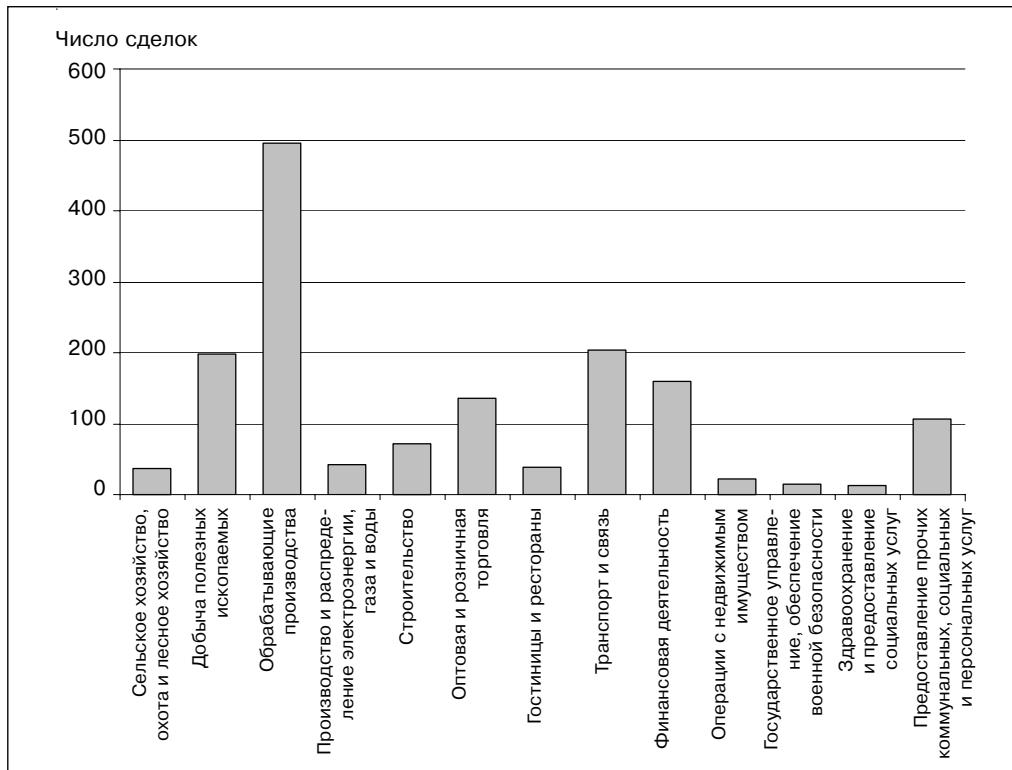


Рис. 15.10. Распределение объектов сделки по отраслям за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

28 сделок, в которых сельскохозяйственные предприятия выступали покупателем, 15 — покупка предприятий из подгруппы «производство пищевых продуктов, включая напитки и табак», 9 сделок — приобретение сельскохозяйственных предприятий. Просматривается тенденция для компаний, производящих сырье, расширить круг потребителей путем производства полуфабрикатов и конечных продуктов.

У добывающих компаний 60% сделок — это сделки с предприятиями из аналогичной отрасли. Например, добывающие, в том числе нефтяные, компании активно скупают предприятия обрабатывающей отрасли, в основном металлургическое производство — 15 сделок из 23, приходящихся на обрабатывающие отрасли, т. е. наблюдается та же тенденция, как и для сельскохозяйственных предприятий: компании стремятся контролировать весь цикл производств в своем сегменте. В связи с высокой стоимостью данного рода бизнеса и ограниченностью производственной базы данная тенденция ведет к получению монопольных преимуществ для компаний или предпринимателей.

За рассматриваемый период времени обрабатывающие предприятия в 73,5% случаев проводили сделки в своей отрасли: из 249 сделок 98 в подгруппе «производство пищевых продуктов, включая напитки и табак», 61 — в подгруппе «производство машин и оборудования», по 34 сделки в подгруппах «химическое производство» и «металлургическое производство и производство готовых металлургических изделий».

Для компаний, производящих и распределяющих электроэнергию, газ и воду, наиболее востребованной оказалась своя отрасль, на которую пришлось 36,4% сде-

лок, или 16 из 44. В отрасли добычи полезных ископаемых было проведено 15 сделок. Предприятия приобретают собственную сырьевую базу, чтобы снизить себестоимость продукции.

Предприятия, функционирующие в отрасли «государственное управление и обеспечение военной безопасности», в 4 сделках из 10 приобретали компании, занятые в обрабатывающих производствах. Из них 2 приобретения компаний, производящих машины и оборудование, и по одной сделке в химическом и металлургическом производствах.

Компании, занимающиеся оптовой и розничной торговлей, в 82% случаев приобретали предприятия из своей же отрасли. На втором месте по количеству сделок — приобретение предприятий, функционирующих в отрасли обрабатывающих производств. Сделки по приобретению в других отраслях не превышали 1% общего числа сделок, в которых покупателем выступали компании — оптово-розничные продавцы.

Предприятия из отрасли гостиничных и ресторанных услуг в 94% сделок приобретали компании из своей отрасли, в 6% сделок — компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги.

Предприятия, осуществляющие финансовую деятельность, в 42% сделок приобретали объекты в своей отрасли. В 22% приобретений объектом выступала компания из обрабатывающей отрасли; в 6% — компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги; 5% — добывающие производства; по 2% — строительные организации, компании, производящие и распределяющие газ, воду и энергию, а также занятые в сельском хозяйстве; по 3% — предприятия, занимающиеся оптовой и розничной торговлей, занятые в гостиничном и ресторанном бизнесе, а также осуществляющие операции с недвижимым имуществом.

Предприятия, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, в 69% операций проводили внутриотраслевые сделки. На втором месте по числу приобретений находятся организации, оказывающие транспортные услуги и услуги связи, — 21% сделок; в 4% приобретений объектом выступали компании из гостиничного и ресторанных бизнеса и компаний, осуществляющие финансовую деятельность. По 1% компаний было приобретено из обрабатывающей отрасли, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также из отрасли оптовой и розничной торговли.

Сделки, в которых в роли покупателя выступали предприятия, осуществляющие операции с недвижимым имуществом, распределялись между четырьмя отраслями, не считая внутриотраслевых приобретений. Так, по 10% сделок были нацелены на приобретение компаний из сельскохозяйственной, добывающей отраслей, отрасли оптовой и розничной торговли. В 20% сделок приобретались компании из обрабатывающих производств. В 50% проводились внутриотраслевые сделки.

В 88% сделок по слияниям и поглощениям, в которых покупателями выступали компании из отрасли транспорта и связи, предпочтение отдавалось внутриотраслевым сделкам. В 4,2% общего числа сделок, в которых покупателем выступало предприятие, предоставляющее транспортные услуги или услуги связи, объектами сделки были компании из отрасли обрабатывающих производств. По 2,1% сделок осуществлялись по приобретению компаний из строительной отрасли, отраслей гостиничных и ресторанных услуг, а также прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Предприятия, осуществляющие деятельность в отрасли здравоохранения, выступали в роли покупателя в 2 сделках за весь рассматриваемый период.

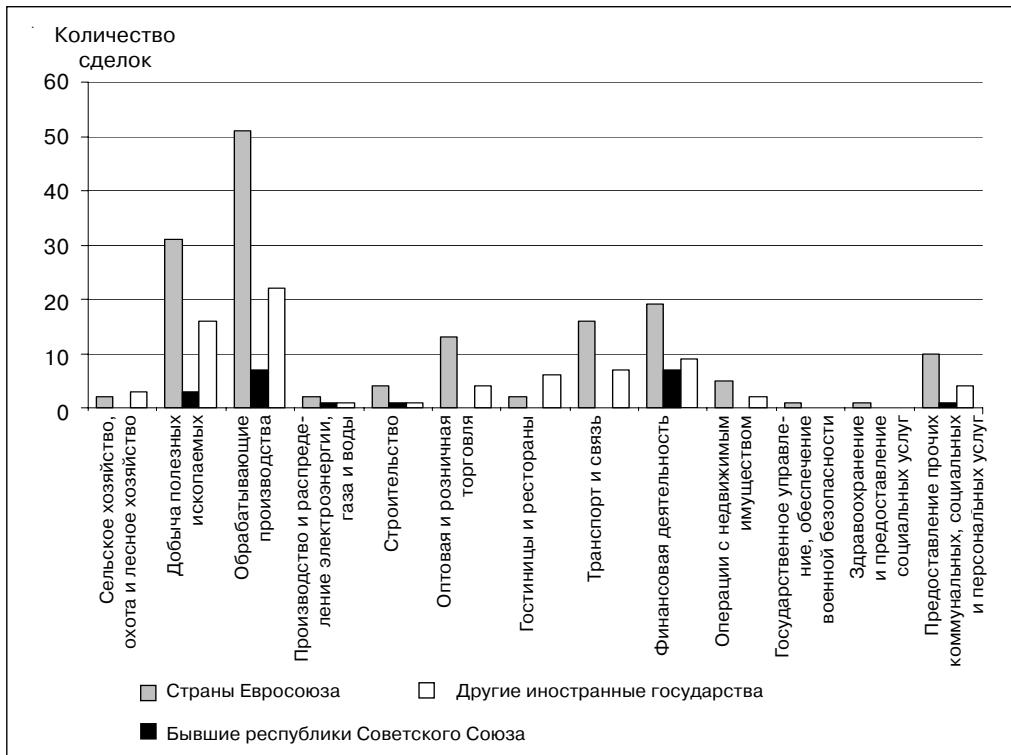


Рис. 15.11. Распределение по отраслям объектов покупки иностранными предприятиями за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Как видно из рис. 15.11, так же как и в общем случае, чаще всего приобретались компании из следующих отраслей: обрабатывающие производства, добыча полезных ископаемых, транспорт и связь, финансовая деятельность.

Предприятия обрабатывающей отрасли были объектом сделки чаще всего в случае, когда покупателем выступала компания, зарегистрированная в одной из стран Европейского союза, — 51 из 80 сделок с иностранными компаниями в данной отрасли. Как правило, несмотря на регистрацию акцептора, сделки совершались между российскими бизнесменами или их группами.

По количеству объектов сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. впереди был Центральный федеральный округ, в котором лидерами по числу приобретений были компании, осуществляющие финансовую деятельность, а также предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги.

В Сибирском федеральном округе наиболее часто объектами сделок становились добывающие и обрабатывающие предприятия, в Дальневосточном округе — добывающие предприятия, в Уральском федеральном округе — добывающие, транспортные и предприятия, предоставляющие услуги связи.

Наиболее часто встречающейся формой интеграции предприятий в рамках рынка слияний и поглощений являются сделки по получению контроля над компанией: на их долю в общем количестве сделок за весь рассматриваемый период приходится 86,5%. В денежном выражении сделки по получению контроля занимают 68,5% общей суммы сделок за рассматриваемый период. Под контролем подразу-

мевается проведение сделок по приобретению 51% и более акций в случае, когда в роли объекта выступает акционерное общество, либо полное приобретение компаний с другими организационно-правовыми формами.

Число сделок по приобретению половины объекта: либо 50% акций, либо половины доли в его уставном капитале — составляет 7% общего числа сделок, что в стоимостном выражении представляет 9%.

Приобретение блок-пакета акций, или 26—49% компании, встречается в 4% сделок за рассматриваемый период. В денежном выражении это составляет 5%.

Доля в 1—25% за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. приобреталась в 1% сделок, что в стоимостном выражении составляет 2% (рис. 15.12).

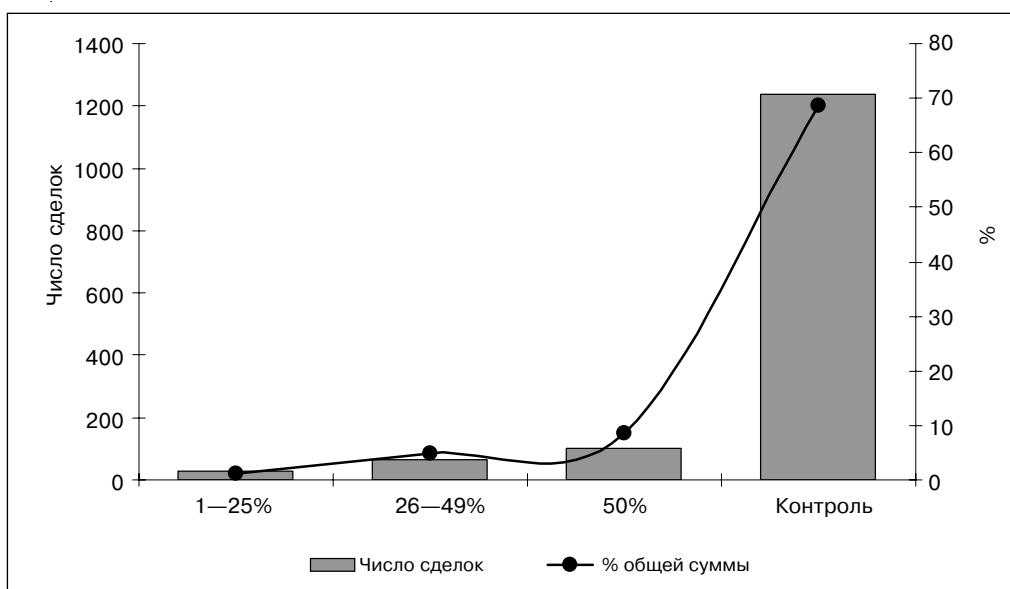


Рис. 15.12. Доля, выкупаемая в предприятиях, участвующих в процессе слияний и поглощений как объект, за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Когда в роли объекта выступает отечественная компания, наиболее часто встречающейся формой интеграции между предприятиями является получение контроля над компанией — на его долю приходится 1057 сделок по приобретению отечественных компаний из 1222, что в денежном выражении составляет 62,7% общей суммы сделок за весь рассматриваемый период.

Компании — покупатели из стран Европейского союза за рассматриваемый период в 90% случаев, приобретая предприятие на территории РФ, получали над ним контроль; в 7% сделок приобреталась половина компании и в 3% — блок-пакет или от 26 до 49% доли в уставном капитале.

Покупатели из стран — бывших республик Советского Союза в 75% сделок получали контроль над предприятием и в 25% сделок — 50% компаний на территории Российской Федерации за весь рассматриваемый период.

Компании из других иностранных государств в 83% случаев получали контроль над российскими предприятиями, в 10% общего числа сделок — покупали половину и в 7% сделок — до 49% доли в предприятии.

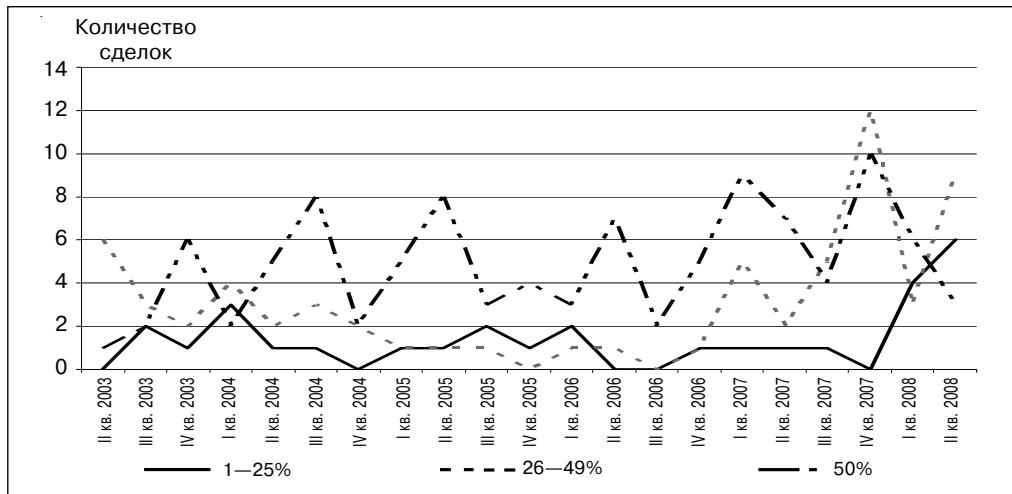


Рис. 15.13. Динамика количества сделок в зависимости от выкупаемой доли за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Наиболее частыми за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. были сделки по получению контроля над компаниями (рис. 15.13).

Для сделок, в которых зарубежные компании приобретали объекты в России, преобладало получение контроля странами Европейского союза и бывшими республиками Советского Союза. Другие иностранные государства приобретали на территории РФ до 50% включительно долей предприятий (рис. 15.14).

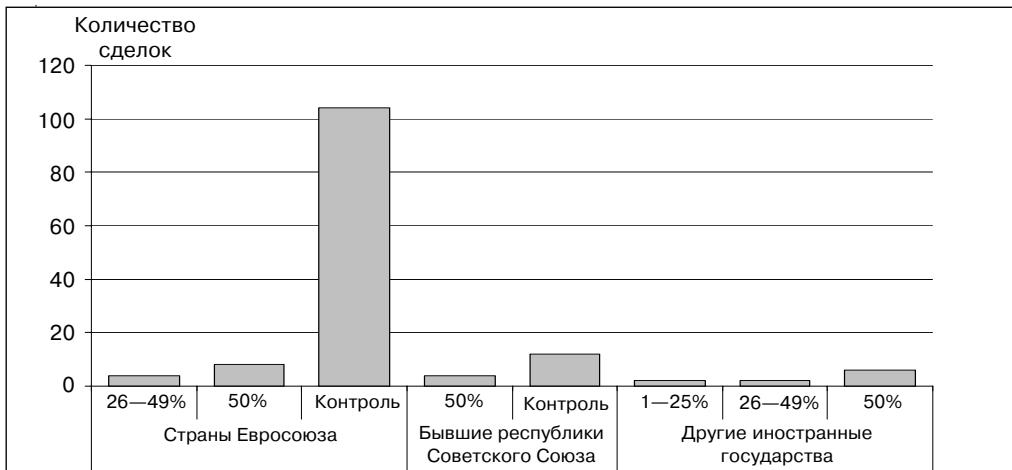


Рис. 15.14. Доля в российских предприятиях, участвующих в процессе слияний и поглощений как объект, выкупаемая иностранными компаниями за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Очередной этап развития рынка будет характеризоваться появлением новых технологий проведения сделок, укрупнением компаний за счет отраслевой концентрации, консолидацией в профильные холдинги. Финансовый кризис осени 2008 г., безусловно, внесет свои корректиры в эти процессы, однако о последствиях кризиса для рынка слияний и поглощений можно будет судить лишь в 2009 г.

## Глава 16

### Земельные отношения и рынки недвижимости

#### 16.1. Рынки недвижимости в российской и мировой экономике

Понятие «недвижимость» — неотъемлемый атрибут рыночной экономики. Функционирование развитого рыночного хозяйства построено на взаимодействии целого ряда рынков. Важное место среди них занимает рынок недвижимого имущества, к которому относятся земельные участки, жилье и разнообразные нежилые помещения коммерческого (торговые, офисные, складские, гостиничные) и производственного назначения, иначе говоря, все то, что не может быть перемещено в пространстве без материального ущерба. Неотъемлемой составляющей недвижимости (real estate) является земля. Она ее уникальный актив: и составная часть недвижимости, и ее самостоятельный объект.

В развитых рыночных экономиках рынок недвижимости и связанные с ним отрасли (например, строительство) формируют значительную часть валового внутреннего продукта. В советской экономике накануне рыночных преобразований использование земли и нежилого недвижимого имущества в основном было ограничено рамками государственной собственности и регламентировалось государством. До 1990-х годов эти объекты не считались товаром, соответственно не имели цены и не могли участвовать в обороте, продаваться, закладываться и пр. В жилищной сфере, как и в некоторых других секторах, такая ситуация сочеталась с существованием легальных и нелегальных элементов квазирыночных отношений (жилищная кооперация, продажа частных домов, обмен квартир через маклеров), которые можно рассматривать в качестве предыстории рынка жилья. В современной России рынок недвижимости начал активно и бурно развиваться на этапе перехода к рыночной экономике.

Во всем мире наблюдается тенденция увеличения стоимости недвижимости, особенно в средне- и долгосрочной перспективе. Рынок недвижимости в последние годы развивался особенно активно, цены росли в среднем на 17% в год. Как показывают данные, приведенные в табл. 16.1, их рост значительно опережал инфляцию и темпы роста ВВП во всех странах. Такие высокие темпы роста характерны для рынка недвижимости не постоянно, они колеблются от года к году, однако, как правило, опережают инфляцию на 30—50%.

Таблица 16.1

## Рост цен на недвижимость в 2004 и 2006 гг.

Страна	Рост цен на недвижимость за год, %	
	2004	2006
Болгария	44	13
Великобритания	21	7,5
Гонконг	29	0,4
Ирландия	12	12
Испания	17	9
Италия	13	4
Китай	21	5,5
Латвия	н/д	66,6
Новая Зеландия	22	6,2
Турция (побережье Средиземноморья)	42	42
Франция	15	н/д
ЮАР	23	13
Россия	земельные участки в Московской области	40
	загородная недвижимость	30
	высококлассное жилье	25–28
		83

Примечание. Данные по жилой недвижимости и по незастроенным земельным участкам.

В экономически развитых странах предложение и спрос сбалансированы, спекулятивные тенденции ограничены и темпы роста, как правило, ниже, чем на «молодых» рынках переходных экономик, хотя и в развитых странах, например в Великобритании, динамика цен на недвижимость в отдельные годы может демонстрировать высокие темпы роста, что зависит от ряда локальных факторов. Как видно из табл. 16.1, в 2006 г. темпы роста цен на рынке недвижимости в большинстве развитых стран по сравнению с 2004 г. значительно снизились.

Быстрорастущие рынки недвижимости неизбежно привлекают новых инвесторов, которые исходят в первую очередь из более низкого уровня цен по сравнению с развитыми странами (табл. 16.2) и возможностей дальнейшего роста, что при ограниченности предложения определяет ажиотажный спрос.

Таблица 16.2

## Цены промышленных земель в Европе

Страна	Город	Цена за сотку, долл.
1	2	3
Латвия	Огре	220
Чехия	Подборжани	350
Венгрия	Будапешт	500
Латвия	Рига	900

Окончание табл. 16.2

1	2	3
Франция	Марсель	1500
Чехия	Прага	1800
Великобритания	Эдинбург	2400
Дания	Копенгаген	2700
Бельгия	Антверпен	3700

Источник. Данные РСПП, 2003 г.

Но «молодые» рынки недвижимости характеризуются и самыми высокими рисками из-за политической и макроэкономической нестабильности, непрозрачности рынка и господства теневых схем финансирования, непрогнозируемых тенденций в налогообложении, неразвитости инфраструктуры, отсутствия ипотечного кредитования как необходимого условия приобретения недвижимости и других факторов.

Это со всей очевидностью подтвердили кризисные явления в мировой экономике, разразившиеся в 2008 г. Снижение цен на жилье наблюдалось в 22 странах Евросоюза из 25. Если в большинстве из них (Греция, Испания, Люксембург, Мальта, Норвегия, Португалия, Франция) цены упали в среднем на 5–10%, в остальных — на 1–2%, то в Латвии и Эстонии падение составило от 20 до 40%<sup>1</sup>.

Рынок недвижимости России — один из самых привлекательных как для отечественных, так и для зарубежных инвесторов из-за быстрых темпов его развития, большого потенциала и высокой рыночной премии, получаемой инвестором.

В официальной статистической отчетности присутствуют данные о количестве завершенных сделок с недвижимостью, к которым отнесены купля-продажа, мена, аренда, рента, управление, дарение, наследование по трем основным сегментам имущества (жилой и нежилой фонд, а также земля).

Таблица 16.3

**Число завершенных посреднических сделок\* с недвижимостью**

Год	Все сделки		Из них					
			с жилым фондом		с нежилым фондом		с землей (земельными участками)	
	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%
2000	236,6	100,0	220,8	93,3	14,0	5,9	1,8	0,8
2001	284,5	100,0	264,5	93,0	17,6	6,2	2,4	0,8
2002	269,7	100,0	238,8	88,6	23,5	8,7	7,4	2,7
2003	201,9	100,0	165,8	82,1	28,7	14,2	7,4	3,7
2004	267,1	100,0	232,2	86,9	30,4	11,4	4,5	1,7
2005	328,6	100,0	291,3	88,6	27,9	8,6	9,4	2,8
2006	381,6	100,0	321,2	84,2	39,3	10,3	21,0	5,5

\* Содержанием посреднических услуг в сделках с недвижимостью являются подбор вариантов, оформление всех необходимых для совершения сделки документов, консультирование юристами и агентами фирм участников сделки по возникающим проблемам.

Источник. Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 603–604.

<sup>1</sup> См.: Европу опустили // Квартирный ряд. 2008. 23–29 окт.

Как показывает табл. 16.3, динамика регистрируемой части российского рынка недвижимости<sup>1</sup> на протяжении 2000-х годов носила в целом поступательный характер, хотя в 2002–2003 гг. происходило падение общего количества сделок. В результате в 2003 г. оно уменьшилось на 29% по сравнению с 2001 г. В 2004 г. произошел возврат на уровень 2002 г., а в 2005–2006 гг. оказался превзойден и уровень 2001 г.

При этом ситуация в различных сегментах рынка имела определенные особенности.

Сделки с объектами жилого фонда безраздельно доминировали в структуре всех посреднических сделок с недвижимостью, составляя более 80–90% их числа. В то же время нельзя не отметить некоторое сокращение их доли по сравнению с 2000–2001 гг. Абсолютное количество посреднических сделок с жильем, пройдя минимум 2003 г. (сопоставим с показателем кризисного 1998 г.), в последующие три года устойчиво росло, заметно превысив показатели самого начала 2000-х годов. Стоит отметить прирост числа таких сделок в 2004 г. (на 40%), в 2005 г. (на 25%) и в 2001 г. (на 20%).

При этом наблюдалось практически постоянное увеличение количества сделок с объектами нежилого фонда и земельными участками, причем число сделок с землей в отдельные годы (2002 г., 2005–2006 гг.) росло в 2–3 раза. В сегменте нежилого фонда наиболее заметный погодовой прирост отмечался в 2002 г. (на треть) и 2006 г. (более чем на 40%). Небольшими исключениями на этом фоне стали 2003–2004 гг. (для земли) и 2005 г. (для нежилого фонда), когда по сравнению с предшествующими годами число посреднических сделок по данным категориям объектов сокращалось или оставалось прежним (как в случае с землей в 2003 г.).

Тем не менее в 2006 г. было зафиксировано наибольшее с 2000 г. абсолютное количество завершенных посреднических сделок с земельными участками (в 11,7 раза больше по сравнению с 2000 г.) и нежилым фондом (в 2,8 раза больше). Впечатляюще выглядит и рост удельного веса этих категорий объектов в общей массе сделок с недвижимостью: земли с менее чем 1% в 2000 г. до 5,5% в 2006 г., нежилого фонда примерно с 6 до 10,3% соответственно.

Основными факторами, влияющими на все сегменты рынка недвижимости, являются:

- наличие частной собственности и ее объемы;
- степень развитости законодательства, на основании которого формируются земельно-имущественные комплексы и защищаются интересы инвесторов (собственников);
- взаимосвязь рынков капитала, в том числе фондового рынка и рынка недвижимости;
- развитие ипотечного кредитования;
- степень политической и макроэкономической стабильности;
- циклическое развитие экономики;
- законодательная и административная деятельность органов власти, касающаяся реализации прав и интересов инвесторов (собственников).

<sup>1</sup> Зная о латентности многих явлений, происходящих в российской экономике, логично предположить, что представленные данные Росстата далеко не в полной мере отражают реальную картину развития, имея в виду не только сделки, совершенные в рамках теневого оборота, но и сделки с недвижимым имуществом, осуществленные на законных основаниях без привлечения посредников.

Ситуацию в России в 2000-е годы по этим параметрам можно оценить следующим образом. Объем частной собственности на землю в России и имеющийся потенциал разгосударствления собственности можно оценить по структуре земельного фонда РФ (табл. 16.4).

Таблица 16.4

## Структура земельного фонда России в 2000-е годы

Форма собственности земельного фонда	2001 г.		На 1 января 2005 г.		На 1 января 2007 г.	
	Площадь, млн га	Доля в земельном фонде, %	Площадь, млн га	Доля в земельном фонде, %	Площадь, млн га	Доля в земельном фонде, %
Общая площадь земельного фонда РФ	1709,8	100,0	1709,8	100,0	1709,8	100,0
Государственная и муниципальная собственность, всего	1581,3	92,5	1580,6	92,4	1580,0	92,2
— государственные неразграниченные земли	1581,3	92,5	1178,8	68,9	...	...
— собственность Российской Федерации	—	—	401,8	23,5	..	..
Частная собственность граждан и юридических лиц	128,5	7,5*	128,5	7,5	129,8	7,6
— собственность граждан	123,3	7,2	...	...	123,8	7,2
— юридических лиц	5,2	0,3	...	...	6,0	0,4

\* Включая: 7,1% — земельные доли из состава земель сельскохозяйственного назначения, 0,4% — земли физических лиц (дачные, садовые участки), а также земли, приватизированные под промышленными предприятиями (в основном до 2000 г.).

Источник. Росземкадастр. Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика // [www.land-in.ru](http://www.land-in.ru)

Несмотря на приватизацию 1990-х годов и последующие шаги в этом направлении, к началу 2007 г. государство оставалось собственником более чем 92% земли (значительная часть — земли лесного и водного фонда), причем ее основную долю (почти 69% на начало 2005 г.) составляли земли, не разграниченные между уровнями власти.

В 2001 г. были принятые новый Земельный кодекс и Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», который предусматривал порядок разработки, формирования и согласования перечней всех земельных участков РФ, на которые возникает право собственности всех уровней публичной власти: федерального, субъектов Федерации и муниципальных образований.

На 1 января 2005 г. результаты реализации Закона можно охарактеризовать следующим образом: были сформированы дела по 307 тыс. земельных участков, в том числе:

- 106 тыс. земельных участков, право собственности на которые возникает у РФ;
- 46,3 тыс. земельных участков, право собственности на которые возникает у субъектов Федерации;
- 158 тыс. земельных участков, право собственности на которые возникает у муниципальных образований.

В Правительство РФ на утверждение был направлен перечень из свыше 50 тыс. земельных участков, при этом утвержденные перечни включили 22 тыс. земель-

ных участков, в том числе 11 тыс. федеральных; зарегистрировать право собственности РФ удалось только на 6,3 тыс. земельных участков, т. е. около 2%<sup>1</sup>.

Такой разрыв между количеством сформированных дел и количеством земельных участков указывает на сложности и недостатки в процедуре разграничения прав собственности. И основными препятствиями являются: 1) неоправданно большое количество требуемых документов и согласований; 2) значительные затраты на геодезические, межевые и землемерные работы, а главное 3) — противоречия между интересами органов власти различного уровня.

Среди регионов, где безболезненно прошло формирование и согласование разграниченных земельных участков, надо выделить Приморский край, где в течение 2002—2003 гг. были полностью разграничены по уровням собственности все земельные участки, составлены перечни и предоставлены для согласования в Правительство РФ. Этот регион стал редким исключением из правил. Для большинства других субъектов РФ процесс разграничения земельных участков является предметом споров между Правительством РФ и субъектами Федерации. Особенно нужно выделить Москву, Сочи и ряд республик, признающих федеральное законодательство лишь формально, где имеются серьезные противоречия между различными нормативно-правовыми актами. 1 июля 2006 г. вступил в силу новый Федеральный закон № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»<sup>2</sup>. В соответствии с этим Законом отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими. Правом распоряжения неразграниченными участками обладают органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, а в административных центрах субъектов РФ — соответствующие органы местного самоуправления. Тем самым при известном упрощении процедуры разграничения государственной собственности на землю Закон ограничил возможности признания земельных участков федеральной собственностью и собственностью субъектов Федерации, поскольку содержит норму об осуществлении распоряжения земельными участками после государственной регистрации права собственности на них. Это означает, что земельными участками в федеральной и региональной собственности признаются только те, права на которые зарегистрированы до принятия данного Закона.

Стоимость земельных активов под промышленными, энергетическими, транспортными и другими приватизированными предприятиями оценивается в 1 трлн долл., они занимают свыше 500 тыс. га (80 тыс. земельных участков, на которых расположены 22 тыс. предприятий).

Приватизация таких земельных участков позволяет сделать предприятия полноценными имущественными комплексами, повышает стоимость бизнеса, расширяет возможности кредитования под залог недвижимости. Таким образом, земельные активы после приватизации вовлекаются в рыночный оборот по рыночной стоимости. Обратной стороной приватизации земельных участков является отвлечение денежных средств из прибыли. В связи с тем что выкуп земельного

<sup>1</sup> По данным Министерства имущественных отношений РФ.

<sup>2</sup> В числе прочих утратил силу и прежний Закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

участка под каждым предприятием требует немалых затрат, для большинства из них это весьма проблематично.

После принятия Земельного кодекса РФ в 2001 г. были поданы заявки на приватизацию 35% всех земель под промышленными, транспортными и другими приватизированными предприятиями. Однако только 6% таких земель за пять лет прошли регистрацию (по данным Росимущества). Наиболее интенсивно этот процесс проходил в 2002 г., когда было выкуплено 42% всех приватизированных в 2000–2004 гг. в этой категории земельных участков, или 71,6% общей площади (табл. 16.5).

Таблица 16.5

**Приватизация земельных участков под промышленными, транспортными, энергетическими и иными предприятиями**

Показатель	2001	2002	2003	2004
Количество приватизированных участков	731	3 039	2 476	987
Площадь приватизированных участков, га	2 161	45 815	11 522	4 502
% от возможного числа участков	2,5	10,5	8,5	3,4

Источник. Данные RWAY.

Приватизация земельных участков была привязана к величине земельного налога<sup>1</sup>, которая стала базой для расчета выкупной цены в зависимости от численности населения в поселениях, где располагается земельный участок (табл. 16.6).

Таблица 16.6

**Ставки выкупной цены на земельные участки под промышленными, транспортными, энергетическими и иными предприятиями**

Группировка поселений в зависимости от численности населения	Интервалы выкупной цены, кратной размеру земельного налога*
Свыше 3 млн человек	5 – 30
От 500 тыс. до 3 млн человек	5 – 17
Менее 500 тыс. человек	3–10

\* Право определения конкретного значения в указанных пределах было предоставлено субъектам РФ.

Ставки земельного налога пересматривались ежегодно в процессе утверждения бюджета РФ.

Очевидно, что привязка выкупной цены к ставке земельного налога привела к резкому и непропорциональному росту базовых ставок земельного налога и соответственно быстрому увеличению выкупной цены на земельные участки. Это затормозило процесс выкупа земельных участков под промышленными предприятиями. В регионах самостоятельно устанавливается кратный земельному налогу коэффициент. Если в Москве долгое время не утверждалась 30-кратная ставка

<sup>1</sup> Сам налог до 1 января 2006 г. рассчитывался в соответствии с Федеральным законом «О плате за землю», которым было введено платное землепользование, а установление базовых ставок земельного налога передано субъектам Федерации.

выкупной цены как заниженная по сравнению с рыночной стоимостью земельных участков, то, по данным Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), в 2002 г. в Новосибирске утвердили 69-кратную ставку земельного налога, в Твери — 75-кратную, в Калининграде — 5-кратную, снизив при этом базовую ставку земельного налога, в Брянске с 2003 г. утверждена 3-кратная ставка выкупной стоимости.

Как только земельный налог стал базой расчета выкупной цены, он начал расти опережающими темпами по сравнению с темпами роста инфляции, ВВП и промышленного производства, стоимость выкупа земельных участков превысила объемы годового выпуска промышленной продукции. Процесс выкупа земельных участков сначала затормозился, а к концу 2004 г. практически прекратился.

Под влиянием этого фактора при отсутствии рассрочки выкупа земельных участков в нашей стране сложились одни из самых высоких цен на приобретаемые промышленные земли<sup>1</sup> в мире, что хорошо иллюстрирует табл. 16.7.

Таблица 16.7

**Цены промышленных земель, выраженные в ВВП на душу населения**

Показатель	Страна				
	Россия	Велико-британия	Дания	Германия	Франция
ВВП на душу населения, долл.	7 400	20 600	24 000	22 500	22 000
Стоимость 1 га (в ВВП на душу населения)	57	19	11	29	11

Источник. Данные РСПП, 2003 г.

При переходе от бессрочного пользования земельным участком к собственности не было предусмотрено рыночного механизма рассрочки выкупа и применения ипотечных механизмов. В рыночной экономике недвижимость, как правило, приобретается по ипотеке с рассрочкой выкупа, предоставляемой на длительное время (от 10 до 50 лет), что позволяет сделать выкуп земельных участков посильным для предприятий и создать стабильную базу пополнения местных и региональных бюджетов. Требование единовременного выкупа вошло в серьезное противоречие с финансовым положением российских предприятий. Единственным выходом было бы введение системы рассрочки выкупа на срок от 20 до 50 лет.

Замедлению процесса приватизации земельных участков способствовало перераспределение доходов от продажи земельных участков в пользу федерального бюджета, что предопределило потерю региональными властями всякой заинтересованности в процессе приватизации, а также сложность процедуры оформления документов и их регистрации, проблемы разграничения государственной собственности на землю между уровнями власти.

Заметную роль в ускорении процесса выкупа земли предприятиями сыграло постановление Правительства РФ от 7 августа 2002 г. № 576<sup>2</sup>. В соответствии с данным документом приватизация земельных участков должна осуществляться исходя из того, как была приватизирована недвижимость на данном участке: если в 1990-е годы она приватизировалась из федеральной собственности, то

<sup>1</sup> Весь комплекс вопросов развития земельных отношений в России в 2000-е годы рассматривается в следующем разделе.

<sup>2</sup> Утратило силу летом 2006 г.

и земельный участок должен выкупаться из федеральной собственности, если из собственности субъектов Федерации, то и земельный участок должен выкупаться там же.

Затягивание приватизационных процессов вынудило трижды сдвигать сроки переоформления прав на землю: сначала до 1 января 2006 г., затем до 1 января 2007 г., а в настоящее время установлен срок до 1 января 2010 г.

Помимо этого было принято решение о значительном снижении размера выкупных платежей. Вступление в силу в 2007 г. Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности» № 212-ФЗ означало возможность условно бесплатной приватизации земельных участков по символической цене в пределах 2,5% кадастровой стоимости земельного участка, для предприятий Москвы и Санкт-Петербурга — 20% кадастровой стоимости<sup>1</sup>.

Это способно ускорить процессы приватизации при условии заинтересованности регионов в привлечении средств от выкупа в свои бюджеты, в противном случае для них более предпочтителен вариант аренды. В таком случае нельзя исключать противодействие региональных властей введению пониженных ставок, подрывающих региональные бюджеты, а также резкий рост величины кадастровой стоимости земли как базы расчета выкупной цены и базы исчисления земельного налога, что особенно актуально для двух столиц.

Некоторые предприятия стали получать извещения об уплате земельного налога, исчисленного по кадастровой стоимости, сумма которого за год превышает весь доход предприятия, многократно превышая сумму земельного налога за предыдущие годы. Например, несколько региональных отделений Уральской транспортной компании платили земельный налог в размере 21 коп. с 1 га. С января 2006 г. налогообложение стало производиться по удельной кадастровой стоимости земельного участка, и величина налога с 1 га составила 211 863 руб., т. е. выросла более чем в миллион раз.

Величина кадастровой стоимости земельных участков не должна превышать рыночную, что, впрочем, иногда имеет место. В соответствии с Земельным кодексом РФ при наличии рыночной оценки кадастровая определяется в процентах от нее. Рыночная стоимость не может являться базой налогообложения из-за ее зависимости от конъюнктуры рынка, чувствительности к показателям макроэкономического и социально-экономического развития страны и склонности к спекулятивным изменениям динамики, что выражается в частой смене периодов роста и падения. Другая проблема — отсутствие оформленных и зарегистрированных в надлежащем порядке границ поселений, тогда по стандартам Роснедвижимости кадастровая стоимость рассчитана быть не может. Сам факт объявления в 2005 г. конкурса на лучшую методику расчета кадастровой стоимости земельных участков разного целевого назначения говорит о признании ее недостатков. Поэтому все вопросы экспертизы кадастровой стоимости земли весьма актуальны.

Законодательство в значительной мере не успевает за развитием рынка недвижимости, следствием чего является его фрагментарность и противоречивость практик

<sup>1</sup> Касается только приватизированных предприятий, когда здания, строения, сооружения на земельных участках были ранее отчуждены из государственной и муниципальной собственности. Для прочих юридических и физических лиц действуют прежние ставки выкупной цены (табл. 16.6).

тически в любом сегменте этого рынка — будь то разграничение государственной собственности на землю или выкуп земельных участков под приватизированными предприятиями, оборот и залог сельскохозяйственных земель или участие в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости<sup>1</sup>.

Следствием неразвитости и недостатков действующего земельного законодательства применительно к земельному рынку являются его бесконтрольность, многочисленные нарушения и отсутствие прозрачности. Высокая рентабельность спекулятивных операций на земельном рынке, их активизация в связи с развитием ипотеки стимулируют многочисленные попытки агрессивного поглощения, особенно в таких привлекательных регионах, как Московская область, где земельные участки бывших подмосковных колхозов и совхозов осваиваются в целях строительства.

В числе методов агрессивного поглощения стоит упомянуть незаконный перевод земель из одной категории в другую, использование неполного формирования земельных участков (отсутствие границ, межевых дел, кадастровых планов) и их деления на земельные доли, переданные в собственность физическим лицам, злоупотребления в процессе арендных отношений, позволяющие разделить единый объект недвижимости, изъятие земель для государственных и муниципальных нужд, необоснованные обвинения в нецелевом использовании земли, инициирование банкротства, преследование за несоблюдение сроков выполнения инвестиционных контрактов. Практика нецивилизованного передела земельного рынка требует создания законодательной базы для защиты интересов добросовестных собственников и владельцев от агрессивного поглощения. Для многих инвесторов рынок недвижимости является альтернативным по отношению к другим рынкам (прежде всего финансовым), что предполагает большую привлекательность одних активов при падении цен на другие. Вместе с тем направленность их трендов может и совпадать, что отчетливо проявилось в последние годы в США. За наступившим в середине 2007 г. ипотечным кризисом, выразившимся в росте доли просроченных кредитов и сопровождавшимся падением цен на жилье, последовали серьезные колебания всех мировых фондовых рынков, ставшие особенно сильными осенью 2008 г.

Рост российского фондового рынка с января 2000 г. по январь 2007 г. (капитализация российских компаний выросла с 74 млрд долл. до 1,3 трлн долл., ежегодный рост индекса РТС в 2003—2006 гг. составлял в среднем 50%)<sup>2</sup> в целом не препятствовал росту цен на недвижимость, хотя в условиях большой волатильности фондового рынка происходил периодический отток части инвестиций. Это время от времени приводило к наступлению стабилизации на рынке недвижимости (например, в 2002, 2004, 2006 гг. на рынке жилья).

Развитие ипотечного кредитования тесно связано с инфляционными процессами, объемом денежной массы, рынком ценных бумаг и некоторыми другими факторами.

Сохранение в 2000-х годах в России уровня инфляции, измеряемого двузначной величиной, объективно тормозит снижение процентных ставок по предоставляемым кредитам и сужает число потенциальных пользователей ипотеки, хотя

<sup>1</sup> Следствием принятия соответствующего закона в 2004 г. стало сокращение предложения панельного жилья на 30% в год.

<sup>2</sup> См.: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП. 2007. С. 664.

примерно 10—15% семей ипотека доступна при существующих ставках. Пока очень короткую историю имеет российский рынок ипотечных ценных бумаг. Созданное в 1997 г. российское Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) только в 2003 г. приступило к выкупу выданных населению коммерческими банками ипотечных кредитов, в 2005 г. были выпущены первые ипотечные облигации. Следующая попытка сделать это на рубеже 2007—2008 гг. не увенчалась успехом<sup>1</sup>.

Другой фундаментальной причиной слабого развития ипотечного кредитования помимо инфляции является отсутствие в России полноценной системы формирования так называемых длинных денег, складывающейся из страховых взносов (прежде всего на страхование жизни), средств негосударственных пенсионных фондов и долгосрочных банковских депозитов.

Международные сопоставления наглядно демонстрируют значительное отставание России в развитии ипотеки не только от развитых стран, но и от стран с переходной экономикой (табл. 16.8).

Таблица 16.8

**Доля ипотеки в ВВП различных стран на середину 2007 г.**

Страна	Величина показателя, %
1	2
<i>Страны СНГ</i>	
Россия	1
Казахстан	2,1
<i>Центральная и Восточная Европа</i>	
Словения	1,5
Словакия	2,5
Польша	5,5
Литва	7
Чехия	7,6
Венгрия	9,6
Латвия	11,5
Эстония	16,6
<i>Западная Европа</i>	
Италия	14,5
Кипр	17,6
Австрия	20,3
Греция	20,6
Франция	26,2
Мальта	28,6

<sup>1</sup> См.: Бойкова М. Ставки больше чем жизнь // Прямые инвестиции. 2008. № 09 (77). С. 56—57.

Окончание табл. 16.8

1	2
Бельгия	31,2
Люксембург	34,3
Финляндия	37,8
Евросоюз (25 стран, включая новых членов)	45,3
Испания	45,9
Германия	52,4
Португалия	52,5
Швеция	52,7
Ирландия	52,7
Великобритания	72,5
Дания	89,7
Нидерланды	111,1
США	64,5

Источник. Бойкова М. Ставки больше, чем жизнь // Прямые инвестиции. 2008. № 9. С. 57.

Вместе с тем мировой опыт свидетельствует о значимой роли ипотечного кредитования для национальной экономики. Доля ипотеки по отношению к ВВП лежит в весьма широком диапазоне (64,5% в США и 45,3% по 25 странам Евросоюза), причем разброс значений характерен как для наиболее крупных «старых» членов Евросоюза (14,5% в Италии, 26,2% во Франции, 52,4% в Германии и 72,5% в Великобритании), так и для бывших стран с переходной экономикой (от 1,5–2,5% в Словении и Словакии до более 10–15% в Латвии и Эстонии).

Хотя в 2000-х годах сложились благоприятные общекономические предпосылки для социально-экономического развития России по сравнению с 90-ми годами прошедшего столетия, сильная дифференциация по уровню доходов населения и отсутствие сильного среднего класса, слабая диверсификация российской экономики, ее сохраняющаяся зависимость от мировых цен на энергоносители стали препятствием для развития ипотеки и оказали серьезное воздействие на рынок недвижимости в целом.

Так, изучение взаимосвязи между динамикой нефтяных цен и ценами на рынке жилья в Москве в 2002–2003 гг. показало, что «нефтяной» фактор, определивший рост платежеспособного спроса в этом сегменте рынка недвижимости, обеспечил более половины суммарного прироста цен на жилье в Москве в 2003 г. При ценах на нефть, не превышающих 22 долл./баррель, рост цен на жилье был минимальным. Напротив, когда цены на нефть достигли уровня 27–28 долл./баррель, значительно увеличился и индекс цен на жилье. Рост цен на нефть в среднем на 5 долл./баррель обеспечивал увеличение месячных темпов роста цен на жилье на 1,2%. Дальнейшие исследования в этом направлении подтвердили, что уровень мировых цен на нефть оставался важнейшим фактором, влиявшим на цены на рынке жилья в стране в целом, позволив выделить в развитии российского рынка

жилья в 2000-е годы стадии «нефтяного» (2002–2003) и «ипотечно-нефтяного» роста (2005–2006)<sup>1</sup>.

Применительно к сегодняшней России неблагоприятный сценарий может быть связан с понижением цен на нефть на мировом рынке, что не только приведет к возникновению проблем в топливно-энергетическом комплексе, но и вызовет целую цепочку последствий, которые негативно отразятся на рынке недвижимости. Предыдущий кризис рынка недвижимости в России произошел в 1998 г., когда наблюдалось повсеместное падение цен на жилье и другие объекты в долларовом эквиваленте, причем рынки коммерческой недвижимости оказались более чувствительны к экономическому спаду. После значительного падения долларовых цен и арендных ставок в 1998 г. снижение замедлилось и продолжалось до весны следующего года. Летом 1999 г. ситуация стабилизировалась, сменившись к концу года некоторым подъемом цен и спроса. Окончательное восстановление рынка недвижимости произошло только к 2002 г., а начавшийся в этот период рост позволил достичь заметного превышения докризисного уровня.

Развитие рынка недвижимости в России при благоприятном сценарии развития экономики можно продемонстрировать на примере рынка торговой недвижимости, который являлся локомотивом для всего сегмента коммерческой недвижимости начиная с середины 2000-х годов. Этот рынок характеризовался наибольшей динамичностью, предсказуемостью и привлекательностью для инвесторов по сравнению с рынком жилья, несмотря на то что темпы роста цен на жилье в период 2000–2008 гг. были особенно высокими практически во всех российских городах.

Доходность торговых помещений оценивалась по-разному, минимум — 13–17% годовых, в среднем — 30% (доходность инвестиций в торговую недвижимость достигает при соинвестировании и рефинансировании 300%). В ее основе лежат динамика оборота розничной торговли, соотношение между спросом и предложением.

С 2004 г. оборот розничной торговли в сопоставимых ценах в стране рос ежегодно на 12–14%. Общий объем розничной торговли в России оценивается экспертами примерно в 200 млрд долл., «серый» рынок — еще примерно 240 млрд долл. Годовой объем инвестиций в торговую недвижимость составил к концу 2005 г. 2 млрд долл., увеличившись почти втрое по сравнению с 2004 г., когда в этот сегмент рынка было инвестировано 700 млн долл.

На протяжении всех 2000-х годов Москва оставалась лидером в розничной торговле, ее доля в совокупном товарообороте в целом по России составляла не менее 20–25%. Поэтому столичный рынок торговой недвижимости, где уровень арендных ставок уступает только Лондону, являлся особо привлекательным местом для инвестирования (табл. 16.9).

Исследование зависимости доходности торговой недвижимости в Москве от макроэкономических факторов с учетом основных показателей социально-экономического развития страны и столицы показало, что основное влияние на нее оказывают объем импорта и курс рубля по отношению к доллару. Среди других значимых факторов были выделены ВВП, объем промышленного производства,

<sup>1</sup> См.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 472–473. Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 386. Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 551–553, а также: Стерник Г.М. Прогноз развития рынка жилья Москвы до 2005 года: Отчет АЭКСИП, апрель 2003 г., [www.realtymarket.org](http://www.realtymarket.org)

Таблица 16.9

## Характеристика рынка коммерческой недвижимости

Характеристика	Коммерческая недвижимость				
	Торговая	Офисная	Складская	Гостиничная	Весь комплекс
Инвестиции в 2007 г., млрд руб.	1,96	1,70	0,54	0,69	4,90
Распределение инвестиций в 2007 г., %	40	35	11	14	100
Прирост инвестиций в период 2006—2007 гг., %	14	50	43	н/д	150
Средняя годовая арендная плата, долл./м <sup>2</sup>	2050	1000	130	н/д	1358
Рост арендных ставок в период 2006—2007 гг., %	14,6	25,0	8,0	20,0	н/д
Прогноз роста арендных ставок в 2008 г., %	10	10—12	5—10	н/д	7—10
Прирост капитализации в Москве, %	8—9	7,3—8,5	8,5—10	9—11	н/д
Прирост капитализации в регионах, %	9—10,5	9—10	10—11	11—13	н/д
Доля вакантных площадей, %	1,0	2,5—4,0	1,0—3,0	2,0—7,0	н/д

инвестиции в основной капитал и среднемесячная заработная плата. Но все эти четыре фактора взаимосвязаны и дают эффект мультикорреляции.

При этом необходимо отметить, что торговая недвижимость является лишь одной из составляющих всего блока коммерческой недвижимости, куда входят также офисная, складская и гостиничная недвижимость. Как следует из табл. 16.9, офисная недвижимость представляется весьма перспективным сегментом для вложения средств. По объему сделанных в 2007 г. инвестиций и их удельному весу это направление лишь незначительно уступило торговой недвижимости (35% против 40%). При этом по темпам прироста инвестиций в 2006—2007 гг. оно являлось несомненным лидером (50%), опережая не только торговую недвижимость (14%), но и складскую (43%). Для офисной недвижимости наряду с гостиничной в этот период были характерны более высокие темпы роста арендных ставок (20—25%) по сравнению с торговой недвижимостью (менее 15%). Однако в торговой недвижимости годовая арендная плата (более 2 тыс. долл./кв. м) вдвое превосходила величину данного показателя для офисной недвижимости, а доля вакантных площадей была наименьшей (всего 1%).

## 16.2. Проблемы земельных отношений и их правового регулирования

### 16.2.1. Приватизация земли: общие тенденции

Хотя процессы приватизации земли начались практически одновременно с запуском масштабной приватизационной программы российских предприятий, они заметно различаются как по темпам и механизмам (в зависимости от конкретного типа), так и по уровню (качеству) государственного регулирования.

Процесс приватизации земель сельскохозяйственного назначения, интенсивно осуществлявшийся в 1991—1998 гг., обеспечил передачу в собственность граждан

63% всех сельскохозяйственных угодий страны (138 млн га)<sup>1</sup>. Однако изменение формы собственности не повлекло улучшения использования земель, равно как не стало основой для функционирования цивилизованного рынка сельскохозяйственных земель.

По имеющимся оценкам, примерно 1/3 земель сельскохозяйственного назначения от находящихся в частной собственности принадлежит собственникам, которые явно на протяжении последних десяти лет не реализуют свои функции по содержанию и использованию своего имущества<sup>2</sup>. Из 92% земельных дольщиков, получивших свидетельство на право собственности, только 60% распорядились своими долями: передали в аренду или в уставный капитал сельскохозяйственных организаций, расширили личное подсобное хозяйство. Около 1 млн человек, имеющих право на земельные доли, не подали заявлений на получение свидетельств на право собственности. Миллионы гектаров земель, переданных хозяйствами по требованию государства в фонд перераспределения в 90-е годы, остаются невостребованными. Производство целого ряда сельскохозяйственных продуктов уже многие годы остается убыточным<sup>3</sup> при возрастающей доле импорта продовольствия. В начале 2000-х годов до 40% зарегистрированных сельхозпроизводителей в России фактически не вели хозяйственной деятельности<sup>4</sup>. На протяжении 2004–2006 гг. наблюдался рост числа банкротств сельскохозяйственных организаций.

В целом можно утверждать, что реформа земельных отношений, проведенная в аграрном секторе, не решила возложенных на нее задач: новые субъекты ведения сельского хозяйства, возникшие в результате реорганизации сельскохозяйственных организаций и приватизации земли, не смогли увеличить продуктивность сельскохозяйственных угодий. Многие собственники земельных долей оказались не способны эффективно реализовывать свои права. Ни цивилизованный рынок сельскохозяйственных земель, ни ипотека этих земель так и не появились. В отрасли наблюдается стагнация, основные факторы роста сельского хозяйства в 1999–2001 гг. были исчерпаны, дальнейший рост требует иных условий<sup>5</sup>, а проблема продовольствия в стране вышла на уровень ключевых государственных задач<sup>6</sup>. Передача земли сельскохозяйственного назначения в собственность

<sup>1</sup> Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в РФ на 1999–2002 гг.», утверждена постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694.

<sup>2</sup> См.: Реформирование земельных и имущественных отношений II. ТАСИС, 2006 г. С. 30 (<http://www.landmarket.ru>).

<sup>3</sup> См.: Милосердов В. Земля — фундамент державы российской // РФ сегодня. 2005. № 15 ([www.Russia-today.ru](http://www.Russia-today.ru)).

<sup>4</sup> Подробнее см.: Карлова Н. и др. Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса // Российская экономика в 2006 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 446.

<sup>5</sup> См. там же. С. 432.

<sup>6</sup> В 2007 г. финансирование сельского хозяйства стало одним из приоритетов государственной экономической политики. Кредитные вложения Россельхозбанка, на который приходится 57% кредитных договоров за первое полугодие 2007 г., превысили аналогичные показатели 2006 г. в 2 раза и составили более 106 млрд руб. (в 2005 г. этот показатель был равен всего 3,4 млрд). Количество заемщиков в 2007 г. уже превысило 130 тыс., а в 2006 г. оно составляло всего 2,5 тыс., причем рост числа заемщиков произошел в основном за счет личных подсобных хозяйств. Около 55% всех выданных в рамках нацпроектов кредитов составляют кредиты, выданные гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, 32% — кредиты, выданные фермерским хозяйствам, и остальные — сельскохозяйственным кооперативам. Кроме того, осуществлялась реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей. Эти меры несколько улучшили ситуацию в отрасли, однако они явно недостаточны для решения системных проблем и преодоления затянувшегося упадка производства и переработки сельскохозяйственной продукции. Подробнее см.: Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса России // Российская экономика в 2007 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 362.

была осуществлена достаточно быстро, однако «количественные» результаты не обеспечили решения проблем сельского хозяйства и социальных проблем села.

Значимым явлением стал также практически нерегулируемый процесс весьма интенсивной концентрации сельскохозяйственных земель (бывших долей и т. д.) в руках новых «латифундистов», часто сопровождающийся переводом приобретенных (на далеких от рыночных условиях) земель в категорию земель поселений под дальнейшие инвестиционные проекты в сфере недвижимости и/или для перепродажи.

Уроки 90-х годов в сфере приватизации земель сельскохозяйственного назначения не получили должной оценки, и начиная с 2001 г. государство начало формировать процесс передачи других категорий земель в частную собственность граждан и предприятий. Действуя по той же схеме — стремление к получению быстрых и высоких количественных показателей приватизации, — были предприняты неоднократные попытки «подстегнуть» процесс перевода земли и иной недвижимости в частную собственность предприятий и граждан путем ограничения сроков передачи земли в частную собственность предприятий<sup>1</sup>, приватизации квартир гражданами<sup>2</sup>, а также создания все новых и новых условий для передачи земли в собственность. Тем не менее к 2007 г. доля земель, находящихся в частной собственности юридических лиц, составила 0,4% всех российских земель, а в собственности граждан — 7,6% всех земель страны.

Факторы, препятствующие приобретению лицами прав собственности на землю, весьма многообразны и связаны с целым комплексом политических, экономических, социальных и административных причин. Применительно к отдельным категориям лиц более детально они будут рассмотрены ниже.

Теперь рассмотрим те из них, которые являются наиболее общими и имеют по сути системный характер.

Во-первых, это низкая ликвидность и низкая доходность использования значительной части земель, находящихся вне поселений, а также в небольших населенных пунктах.

Структура земельного фонда России по категориям земель по состоянию на 1 января 2007 г. отражена на рис. 16.1.

По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), 82% кадастровой (рыночной) стоимости земель в России приходится на земли поселений, занимающих не более 1,9% территории страны<sup>3</sup>, т. е. 18% рыночной стоимости всех земель приходится на 98,1% территории страны.

Причинами такой низкой стоимости земли являются изобилие этого ресурса при низком спросе, бедность населения, неразвитость кредитной системы, отсут-

<sup>1</sup> Первоначальный срок — до 1 января 2004 г. — был продлен до 1 января 2006 г., потом до 1 января 2008 г., затем до 1 января 2010 г. Сейчас к ограничению срока добавилось и введение с 1 января 2011 г. штрафа за нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем «сроков и порядка переоформления» — от 20 до 100 тыс. руб. Начиная с 2007 г. помимо этого были установлены и стимулирующие активность покупателей цены приобретения земли у государства (см.: федеральные законы от 27 декабря 2005 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” и от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности”»).

<sup>2</sup> В настоящее время срок окончания бесплатной приватизации квартир установлен до 1 марта 2010 г. (см.: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (в ред. от 30 июня 2006 г.)).

<sup>3</sup> <http://realty.rbc.ru/regions/news.shtml/?url=2006/04/10/4303841@region=msk>

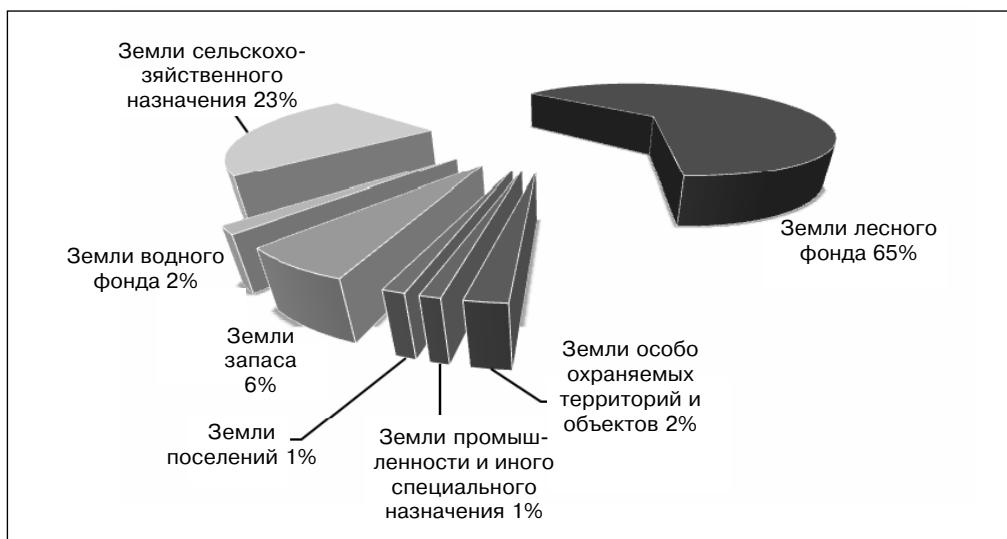


Рис. 16.1. Структура земельного фонда Российской Федерации (на 1 января 2007 г.)<sup>1</sup>

ствие газо- и электроснабжения, дорог, социальной инфраструктуры и т. п., развитого цивилизованного рынка земли. В конце 2006 г. в российское законодательство были внесены изменения, которые разрешают муниципалитетам использовать земельные участки для привлечения кредитов с целью инженерного обустройства под жилищное строительство. Однако, по словам представителя Алтайского края, зачастую земля оценивается в меньшую стоимость, чем стоимость инженерной инфраструктуры, для строительства которой берется кредит<sup>2</sup>.

Во-вторых, недостаток финансовых средств для покупки земельных участков у значительного круга лиц и отсутствие возможностей для их привлечения в кредитных учреждениях.

Это в большей части касается мелких и средних компаний<sup>3</sup> и физических лиц. С формальной точки зрения земельный рынок можно считать состоявшимся: начиная с 2004 г. в России ежегодно регистрируется более 4 млн сделок с земельными участками и наблюдается тенденция к росту. Так, в 2004 г. было зарегистрировано

<sup>1</sup> Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика // [www.land-in.ru](http://www.land-in.ru). Графические данные приведены по материалам доклада Роснедвижимости «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2006 году».

Указанная структура выполнена Роскастастом по текущему юридическому состоянию земель. Реальная структура распределения земельного фонда Российской Федерации может отличаться от приведенной в ту или иную сторону в силу неполноты как кадастрового учета, так и законодательных новаций, допускающих, к примеру, существование лесов и вне земель, отнесенных к категории лесного фонда (Лесной кодекс РФ).

<sup>2</sup> Медведев призвал развивать систему кредитования под залог земли // [www.realestate.ru](http://www.realestate.ru), 18.04.07 г.

<sup>3</sup> Недостаток оборотных средств, несмотря на постепенное снижение значимости этого фактора, продолжает оставаться значительным. По итогам 2007 г. он являлся препятствием для увеличения выпуска 33% российских предприятий. Подробнее см.: Помехи росту промышленного производства // Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 274.

ровано 4385 тыс. сделок, а в 2006 г. — 4545 тыс.<sup>1</sup> Однако при этом отношение капитализации рынка недвижимости к валовому внутреннему продукту в стране в 2006 г. не превышало 4%, тогда как в экономике развитых стран это соотношение приближается к 100%. Указанный уровень капитализации не позволяет активно привлекать инвестиции в данную сферу и совершенно недостаточен для России, обладающей огромными земельными ресурсами<sup>2</sup>.

В-третьих, это недоверие к государству и негативные ожидания, связанные с незащищенностью прав собственности и происшедшим перераспределением активов ЮКОСа, «Руснефти», уголовным преследованием собственников компаний (помимо названных, например, ТНК—ВР). Этот фактор является значимым для наиболее крупных компаний, а также обеспеченных граждан России, стремящихся в связи с этим к инвестированию в России в минимально необходимое число активов, либо инвестированию средств в высоколиквидные активы с целью их последующей продажи, либо обеспечению на политическом уровне их неприкосновенности. К числу высоколиквидных в земельной сфере относится 1,9% всех российских земель (в основном это земли крупных населенных пунктов). Это и есть тот объем земельного рынка, который без существенных изменений в государственной земельной политике может сформироваться самостоятельно.

В-четвертых, отсутствие в России массовой практики кредитования под залог земли, существенно снижающее инвестиционную привлекательность земельных ресурсов. Первый кредит под залог земли для развития крестьянско-фермерских хозяйств был выдан «Россельхозбанком» в апреле 2002 г.<sup>3</sup> Практика показывает, что система кредитных услуг, связанных с использованием земли, может эффективно работать при наличии:

- нормативно-правового поля (собственность на землю, платность землепользования, возможность купли-продажи, аренды, залога земельных участков);
- земельной кадастровой системы (учет земельных участков, оценка земли, регистрация прав на землю, сервитуты и ограничения использования земли);
- кредитной системы (земельные и коммерческие банки, кредитные организации и учреждения);
- системы обеспечения легитимности залоговых операций (страхование, земельные биржи и аукционы, земельный (межевой) суд, ценные земельные бумаги, земельная инспекция);
- системы оказания консалтинговых услуг участникам залоговых операций (информационных, картографических, землемерных, землеустроительных и др.)<sup>4</sup>.

В России система кадастрового учета находится на этапе формирования, институты ограничения прав на землю (резервирования, сервитуты) только начинают получать развернутую правовую регламентацию и цивилизованное практическое воплощение; кредитная система недостаточно развита, кроме того, она

<sup>1</sup> См. здесь и далее: Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика // [www.land-in.ru](http://www.land-in.ru)

<sup>2</sup> См. здесь и далее: «Реформирование земельных и имущественных отношений II», ТАСИС, 2006 г. С. 9 <http://www.landmarket.ru>

<sup>3</sup> В Самарской области впервые в России выдан кредит под залог земли // [www.agropoisk.ru](http://www.agropoisk.ru)

<sup>4</sup> Подробнее см.: Лайко П.Ф. К проблеме создания инфраструктуры ипотечного кредитования под залог земли // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 4 // [dpr.ru](http://dpr.ru)

испытывает дефицит средств в условиях мирового финансового кризиса. Земельных бирж и оборота ценных земельных бумаг нет. Поэтому рассчитывать в среднесрочной перспективе на коренное изменение ситуации не приходится.

В-пятых, системная коррупция на всех уровнях власти. Это проявляется в таких формах, как выделение наиболее доходных земельных участков контролируемым государственными чиновниками компаниям и аффилированным лицам, проведение аукционов и конкурсов с ограниченным числом участников и нарушением прав иных лиц, необходимость коррупционных выплат для получения разрешительной документации на строительство и решения иных вопросов, касающихся использования земельного участка и приобретения прав на него, и др.

В-шестых, низкий уровень организации и управления процессами межевания, проведения землеустроительных работ, инвентаризации зданий, их длительность и высокая стоимость, обусловленные монополией на эти виды услуг.

Фактически решение перечисленных задач, без которых преобразование земельных отношений невозможно, напрямую зависит от решения целого круга экономических, политических и управленческих проблем, связанных с дальнейшим развитием кредитной системы и инфраструктуры российских территорий, обеспечением неприкосновенности прав собственности, правовым регулированием вопросов, связанных с приобретением прав, использованием и налогообложением недвижимости, а также созданием эффективно работающих систем, обеспечивающих защиту прав и использование земель.

Стратегия быстрой, форсированной «одним прыжком» передачи прав собственности в условиях неопределенности прав федеральных и муниципальных властей на землю, несформированной системы учета прав на землю, низкой ликвидности большей части российских земель, отсутствия системы кредитования под залог недвижимости, а также широкого слоя предпринимателей и конкуренции не позволит обрести земельным активам наиболее эффективных собственников. Обратной стороной реализации такой стратегии вполне могут стать высокая концентрация земельной собственности и рост разрыва доходов различных социальных групп населения.

В то же время создание базовых условий, гарантирующих права собственников и необходимых для оборота земельной собственности, развитие соответствующих институтов наряду с постепенным перераспределением прав государственной собственности в частную способны в случае постоянного мониторинга и коррекции в регулировании процесса обеспечить более осмысленный переход от государственной монополии к частной собственности в естественном режиме и с соответствующей текущим возможностям скоростью.

Для реализации такой стратегии необходимо отталкиваться от существующей сегодня ситуации в земельной сфере и управлять процессом как формирования институциональных условий, так и происходящих изменений и практики применения новых правовых норм в отличие от нацеленности на результат, определенный количественными показателями. При таком подходе количественные показатели числа собственников будут являться индикаторами эффективности либо неэффективности реализуемой государством политики в сфере развития социальной инфраструктуры российских территорий, обеспечения защиты прав собственности, формирования необходимых земельной сфере институтов и их деятельности, уровня развития муниципального управления, борьбы с коррупцией.

Важнейшей частью земельной реформы является **приобретение земли в собственность под промышленными, транспортными, энергетическими и иными несель-**

**скохозяйственными предприятиями.** Достаточно упомянуть тот факт, что с земель промышленности и иного специального назначения, занимающих менее 1% территории страны, поступает более 90% всех собираемых земельных платежей. На протяжении долгого времени ключевой проблемой в этой сфере являлась высокая выкупная цена земли.

С принятием Земельного кодекса в 2001 г. было отменено право бессрочного пользования землей для всех приватизированных и частных предприятий. Эта новация стала основной наряду с переходом на права собственности (через выкуп) или аренду. Выкупная цена земельных участков определялась в соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (в многочисленных последующих редакциях). Она устанавливалась кратно ставке земельного налога в зависимости от численности населения в поселениях, которые разделены на три группы (свыше 3 млн человек, от 0,5 до 3 млн человек и менее 0,5 млн человек). Внутри установленных границ ставка выкупной цены определялась субъектом РФ самостоятельно, а до этого момента применялась соответствующая минимальная ставка земельного налога.

Многие регионы, принявшие решение о продаже земли, устанавливали максимально высокие цены выкупа. К таким регионам (по состоянию на начало второй половины 2002 г.) относились Рязанская, Тульская, Волгоградская, Ростовская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Омская, Кемеровская области, Алтайский, Хабаровский края, а также Удмуртия<sup>1</sup>. В последующем цены выкупа претерпевали коррекцию, в некоторых регионах многократную и разнонаправленную, что также не способствовало росту числа предприятий, приобретающих земельные участки в собственность. Наряду с ними были и регионы, власти которых не допускали или явно тормозили выкуп земли, при этом субъектами РФ нередко принимались соответствующие нормативные акты, запрещающие либо блокирующие приватизацию земель поселений<sup>2</sup>.

В результате после некоторых сдвигов в 2001–2002 гг. процесс оформления земельных участков промышленных и других предприятий в их собственность в последующие годы явно замедлился, а сроки переоформления прав на землю неоднократно переносились.

В целом по стране за 2006 г. было совершено 176,7 тыс. сделок по продаже государственных и муниципальных земель, что составляет примерно 3,9% числа всех сделок с землей. Из них на торги — 10,7 тыс. (при том условии, что по закону сделки по продаже государственной и муниципальной земли должны осуществляться исключительно путем продажи на аукционах). Площадь продаваемых участков еще более незначительна. За 2006 г. было продано всего 262,7 тыс. га государственных и муниципальных земель, что составляет 0,01% всех государственных и муниципальных земель. При этом рост был почти стопроцентным — на 171,3 тыс. га по сравнению с 2005 г. Активнее всего государственная и муни-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Российская экономика в 2006 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 645.

<sup>2</sup> К числу таких регионов (на протяжении 1994–2001 гг., а некоторые и до настоящего времени) относятся Москва, Чувашия, Мордовия, Калмыкия, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Тыва, Саха (Якутия), Пензенская, Калининградская, Костромская, Камчатская области, Краснодарский край и некоторые другие. Подробнее см.: Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах: Аналитический доклад фонда «Институт экономики города» // [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

ципальная земля продавалась в Приволжском и Южном федеральных округах — 60,5 и 18,7% общей площади сделок соответственно<sup>1</sup>.

*В июле 2007 г. были установлены более низкие цены выкупа земельных участков<sup>2</sup>, максимальный размер которых не должен превышать 20% кадастровой стоимости земельного участка для городов с численностью населения свыше 3 млн человек и 2,5% кадастровой стоимости для земель, расположенных в иной местности. Такие условия приобретения земли распространяются на коммерческие организации и индивидуальных предпринимателей, если они являются собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений (в том числе возведенных на месте разрушенных или снесенных либо реконструированных зданий, строений, сооружений), если эти здания, строения, сооружения были отчуждены из государственной или муниципальной собственности (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»)<sup>3</sup>.*

Фактически речь идет о предприятиях, главным образом промышленных, возникших в процессе приватизации, а также о лицах, позже приобретших право собственности на недвижимые активы таких предприятий.

Предусмотренное снижение цены выкупа значительное. Такая новация — позитивный фактор для снижения издержек коммерческих предприятий на выкуп земли, она будет способствовать росту их капитализации, снижать инвестиционные риски и уже в среднесрочной перспективе даст ощутимый рост числа собственников земли. Так, например, в Санкт-Петербурге стоимость выкупа земельных участков под предприятиями в 13,5% кадастровой стоимости обеспечила к 2006 г. передачу в частную собственность 13% городской земли, что является самым высоким показателем по стране (5% по России в целом)<sup>4</sup>. При обращении предпринимателей в муниципалитеты с просьбой оформить земельные участки в собственность местная власть нередко отказывает в льготных условиях, предлагая оформить землю по 10-й кадастровой стоимости<sup>5</sup>.

Практическая проблема, с которой столкнутся предприятия при выкупе земельного участка под приватизированным предприятием, состоит в сложности подтверждения факта приватизации, который, собственно, и служит основанием

<sup>1</sup> Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика. С. 5–6 // [www.land-in.ru](http://www.land-in.ru)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности».

<sup>3</sup> Помимо этого Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» в Земельном кодексе (п. 1.2 ст. 36) было закреплено, что цена продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, не может превышать их кадастровую стоимость. Кроме того, было установлено, что порядок определения цены этих земельных участков, их оплаты устанавливается Правительством РФ — для земельных участков, находящихся в федеральной собственности; органами государственной власти субъектов РФ — для земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ или государственная собственность на которые не разграничена; органами местного самоуправления — для земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (п. 1.1 ст. 36 Земельного кодекса РФ в ред. ФЗ от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ).

<sup>4</sup> В Петербурге самый большой процент находящейся в частной собственности земли по стране // [www.gorodovoy.spb.ru](http://www.gorodovoy.spb.ru), 9.10.06 г.

<sup>5</sup> См.: Васильева Ю. Земля на сени справках // Российская бизнес-газета. 2007. дек.

для покупки земли по льготной цене. Теоретически такими документами могут быть и договор о продаже имущества между государством и каким-то лицом, и план приватизации. Однако возможна ситуация, когда покупатель через 10 или 20 лет после приватизации не имеет этих документов, они могут находиться в муниципалитете, в Росимуществе, в архивах, в Росрегистрации. Кроме того, встречаются планы приватизации, в которых нет пообъектного перечня. Есть и случаи, когда при приватизации больших имущественных комплексов в план приватизации забыли включить тот или иной объект недвижимости<sup>1</sup>. В итоге тот факт, что на данном участке находилась приватизированная недвижимость, еще нужно суметь доказать. В настоящий момент представляется целесообразным обязать федеральные и органы власти субъектов РФ сформировать в кратчайшие сроки консолидированные списки приватизированных предприятий, а также установить подзаконным нормативным актом ограниченный жесткими сроками механизм получения сведений о приватизации предприятий и их недвижимых активах, данные о которых отсутствуют.

В связи с принятыми новациями по снижению цены выкупа нельзя не отметить, что значительная часть средних и мелких предприятий, нуждающихся в государственной поддержке, остается «за бортом» льготного порядка приобретения прав собственности на землю. И в этом смысле экономическая политика государства последних лет последовательна в обеспечении интересов крупного бизнеса и игнорировании аналогичных интересов мелких и средних компаний, поэтому задача создания для них приемлемых условий выкупа земли по-прежнему остается актуальной. В качестве вариантов могут быть рассмотрены кредитование на длительный срок с низкой процентной ставкой, рассрочка выплаты стоимости выкупа, а также бесплатная передача земли для предприятий, развитие которых приоритетно для экономики страны.

Для эффективного правоприменения новаций, связанных со снижением выкупной цены, немаловажным представляется вопрос *механизма реализации такого выкупа*. Он должен исключать получение земельного участка под предприятием с целью его последующей перепродажи, поскольку в этом случае основные премии от сниженной цены получат посредники, нередко являющиеся аффилированными с чиновниками структурами, а экономический эффект для государства будет мизерным. В настоящее время такого механизма нет.

В 2007 г. был принят ряд мер, направленных на совершенствование процедуры выкупа земельных участков. Так, в июле 2007 г. был определен *перечень документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок*<sup>2</sup>, и установлен запрет для органов власти и местного самоуправления требовать от заявителей предоставления дополнительных документов, за исключением документов, предусмотренных указанным перечнем<sup>3</sup>. Введение этой нормы вполне может упростить процедуру для предприятий и граждан, не претендующих на льготный порядок выкупа.

<sup>1</sup> См.: Васильева Ю. Земля на семи справках // Российская бизнес-газета. 2007. дек.

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития от 30 октября 2007 г. № 370 «Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения».

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности».

Также в июле 2007 г. была предпринята попытка разрешения *проблем колективного выкупа земельных участков, на которых расположены здания*, актуальная для предприятий малого бизнеса. Принятые новации уточняют порядок приобретения земельного участка в общую собственность и условия заключения договора аренды с множественностью лиц на стороне арендатора<sup>1</sup>. Так, «если здание (помещения в нем), находящееся *на неделимом земельном участке*, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в *общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора с учетом долей в праве собственности на здание*, если иное не предусмотрено Земельным кодексом и федеральными законами». В случае же «если в здании, находящемся на неделимом земельном участке, помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, федеральными законами. При этом договор аренды земельного участка заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещений в этом здании».

Предложенный механизм урегулирования приобретения прав общей собственности или прав аренды позволит в ряде случаев более эффективно осуществить согласование интересов собственников и арендаторов. Однако с правовой точки зрения вызывает вопросы фактически закрепленная в Законе невозможность приобретения права собственности на землю собственником помещения, если другим лицам помещения принадлежат на иных правах. В этом смысле права собственника, имеющего в числе соседей арендаторов, дискриминируются в связи с лишением их *права на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность*, закрепленного ст. 15 ЗК. Кроме того, согласно п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ, *отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, возможен только в случаях изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков и резервирования земель для государственных или муниципальных нужд* (в ред. Федерального закона от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ). Рассматриваемый случай к перечисленным основаниям не относится. Кроме того, такое ограничение на приобретение права собственности на землю для части собственников помещений нарушает п. 1 ст. 2 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ» № 178-ФЗ, согласно которому «приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества», а также одно из основных положений земельного законодательства о необходимости «сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества *при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком*» (п. 11 ст. 1 Земельного кодекса (ЗК) РФ).

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности».

Этот механизм нуждается в доработке в целях исключения нарушения законных прав и интересов значительной группы граждан и юридических лиц. Приоритет удобства администрирования над правом, производным от права частной собственности, недопустим, поскольку такой подход государства ослабляет и без того недостаточно развитый и уязвимый институт частной собственности в России.

Процесс передачи земли в собственность физических лиц идет более высокими темпами. На 1 января 2007 г. в собственности граждан находилось 7,2% всех российских земель. Это связано с тем, что в 1990-х – 2000-х годах значительное число граждан приобрели либо получили земельные участки в пользование. К 2005 г. земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства (5,7 млн га) получили 16 млн человек, для коллективного садоводства (1,3 млн га) – 15,1 млн, для огородничества (0,6 млн га) – 6,6 млн, для индивидуального жилищного и дачного строительства (0,6 млн га) – 6,1 млн человек.

Земельный кодекс РФ 2001 г. закрепил право граждан России на бесплатное получение земельных участков в собственность в том случае, если они имели в фактическом пользовании земельные участки с расположенными на них жилыми домами, приобретенные ими в результате сделок, которые были совершены до 1 июля 1990 г.<sup>1</sup> При этом срок приобретения прав собственности законом не ограничен. А граждане, которым земельный участок предоставлен до введения в действие Земельного кодекса, т. е. до 30 октября 2001 г., для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, *вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок*, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность<sup>2</sup>.

В июле 2007 г. были установлены более низкие цены выкупа земельных участков<sup>3</sup> для граждан и некоммерческих организаций, если они являются собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, при условии, что такое право собственности возникло до 30 октября 2001 г.<sup>4</sup>, максимальный размер стоимости которых не должен превышать 20% кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 млн человек и 2,5% кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. Также с июля 2007 г. установлено, что земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения, находившиеся на 30 октября 2001 г. в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются

<sup>1</sup> Дата вступления в силу Закона СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР».

<sup>2</sup> Пункт 9.1 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности».

<sup>4</sup> Даты вступления в силу Земельного кодекса РФ, и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность (п. 2 ст. 2 № 137-ФЗ от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

общероссийские общественные организации инвалидов, предоставляются в собственность указанных организаций бесплатно<sup>1</sup>.

В июне 2006 г. был принят Федеральный закон<sup>2</sup>, предусматривающий введение с 1 сентября 2006 г., упрощенного порядка оформления дачных участков в собственность граждан («дачная амнистия»). За период действия «дачной амнистии» в Росреестре рассмотрено более 1 млн заявлений граждан о регистрации их прав в упрощенном порядке, из которых более 99,5% — положительно. В целом с октября 2006 г. среднесуточное количество обращений граждан возросло более чем в 2,5 раза<sup>3</sup>. Однако этот механизм не стал эффективным инструментом смены собственников в связи с крайне низким уровнем администрирования процесса оформления земли, в том числе недостаточностью его информационного сопровождения. Так, по данным Генеральной прокуратуры, по итогам 2007 г. из 30 млн собственников оформили свои права менее 100 тыс. — около 0,3%.

Наиболее типичными проблемами стали:

- *сложность и длительность процедуры определения, уточнения площади и границ земельных участков путем межевания*, необходимой для получения современного кадастрового плана участка при оформлении права собственности на землю. Кадастровые планы к 2006 г. имели лишь около 10% территории Российской Федерации<sup>4</sup>. В мае 2008 г.<sup>5</sup> в Земельный кодекс были внесены изменения, предусматривающие, по мнению законодателя, упрощение порядка оформления земельного участка в собственность в связи с заменой необходимой ранее для регистрации прав земельной карты (плана) на кадастровый паспорт, составление которого требует значительно меньшего количества сведений и менее затратно по времени и усилиям. Это способно ускорить процесс оформления прав собственности на землю, составлявший, по данным из некоторых источников, в среднем не менее 1 года, однако не означает, что обычные инвентаризационные и технические процедуры перестали быть необходимыми, поскольку, например, данные об инвентаризационной стоимости, отсутствующие в кадастровом паспорте, могут потребоваться для заключения сделок, исчисления ставок налоговых платежей, а технические данные — для оценки строений. Кроме того, с октября 2007 г. введен упрощенный порядок регистрации права собственности на землю для тех, чей земельный участок состоит на государственном кадастровом учете, т. е. у владельца есть кадастровый план участка любой степени давности либо (при отсутствии такого плана) кадастровый номер участка. На

<sup>1</sup> Пункт 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

<sup>3</sup> Интервью главного государственного регистратора РФ, директора Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции РФ С.В. Васильева. — <http://www.rosregistr.ru>

<sup>4</sup> Разработка предложений по развитию рынка недвижимости и земли с целью учета интересов малого и среднего бизнеса (роль ТПП РФ и территориальных ТПП): Итоговый отчет Торгово-промышленной палаты РФ и информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус». 2006. С. 12.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости”».

тех, чей участок не состоит на кадастровом учете, этот порядок не распространяется;

- *выдача Роснедвижимостью кадастрового плана с оговорками*<sup>1</sup>, в этом случае высок риск конфликтов с соседями, местными властями и другими собственниками или владельцами прилегающих участков относительно границ землевладения. Кадастровый план из-за неполноты сведений не будет бесспорным доказательством для защиты своих границ участка, а сама неопределенность в этом вопросе будет с высокой степенью вероятности влиять на стоимость земельного участка в случае его продажи;
- *невозможность приватизации некоторых земельных участков*, если они расположены, например, вдоль шоссе и железных дорог, если это земли особо охраняемых природных территорий (заказники, природные парки) и др. В этом случае если земля принадлежит на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, то эти права сохраняются, а право собственности на землю владельцы приобрести не могут. Если же права на участок не определены, то, чтобы сохранить за собой землю, специалисты советуют оформлять долгосрочную аренду;
- *широко распространенный захват собственниками земли дополнительных участков земли* как общественных граничащих с участком земель, так и общих земель в пределах садового или дачного товарищества. Такие самовольно захваченные земли при отсутствии претензий других собственников оформляются в собственность посредством «дачной амнистии». Среди проблем, которые возникают впоследствии, — земельный налог, размер которого будет увеличиваться, а также риск возникновения спора с соседями-собственниками, в том числе с государством;
- *массовое самовольное возведение домов и иных строений на земельном участке*, требующее оформления прав собственности на постройки, разрешения на строительство (нередко задним числом), принятия дома в эксплуатацию и др. и являющееся дополнительным источником коррупционных выплат<sup>2</sup>.

На практике проблема длительности оформления прав собственности на земельный участок и строение нередко решается посредством незаконных выплат как землеустроителям, так и их руководителям. По данным Российской ассоциации частных землемеров, размер взяток для чиновников составляет до 50% стоимости землеустроительных работ<sup>3</sup>. Помимо этого, по данным Генеральной прокуратуры, при реализации «дачной амнистии» допускается много нарушений законодательства, в числе которых ненадлежащее осуществление своих функций Росрегистрацией и Роснедвижимостью, должностные лица которых допускают случаи истребования у заявителей не предусмотренных законодательством доку-

<sup>1</sup> В настоящее время на регистрацию принимаются: кадастровый план, который не содержит сведений о земельном участке в полном объеме, в том числе при недостаточности сведений о местоположении (координатах) границ участка; кадастровый план, в котором указано, что сведения об участке нуждаются в уточнении, в том числе указано, что площадь участка ориентировочная, сведения о границах не позволяют однозначно определить данный земельный участок в качестве объекта недвижимости, сведения о земельном участке подлежат уточнению при межевании и т. п.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Коммерсантъ. Деньги. — <http://www.kommersant.ru>, «Ваш дом и дача», 10.01.08.

<sup>3</sup> См. здесь и далее: Реформирование земельных и имущественных отношений II. ТАСИС, 2006 г. С. 9. <http://www.landmarket.ru>

ментов, нарушение сроков рассмотрения заявлений, неправильного взимания государственной пошлины и др.<sup>1</sup>

Несмотря на то что возможность оформления прав на землю без проведения межевания ускорила процесс оформления дачных участков в собственность граждан, такой подход представляется в целом низкоэффективным и необоснованным в связи с тем, что неопределенность границ земельных участков является фактором, способствующим в последующем возникновению конфликтов относительно прилегающих к границе частей участков, злоупотреблениям правом, например, при строительстве зданий и сооружений на спорной части участка, а также снижению стоимости земельных участков, обусловленному возможными издержками.

Достаточно сложно пока решается на практике и вопрос **передачи земельных участков в собственность граждан, проживающих в многоквартирных домах**. Причины для отказа в передаче в собственность традиционны — отсутствие утвержденной градостроительной документации, проекта межевания и т. п. Однако все эти обстоятельства не препятствуют в то же время предоставлению этого же участка, например, в аренду для строительства<sup>2</sup>.

Наиболее сложным и неурегулированным продолжает оставаться вопрос границ будущего земельного участка. Нет критериев для установления максимального размера территории, которая может принадлежать жильцам одного дома, порядка определения земель, необходимых для общего пользования. Проблема сложна и тем, что, с одной стороны, существуют недостаточно умеющие пока самоорганизоваться будущие собственники, а с другой — чиновники, злоупотребления и коррупция которых в решении вопросов, касающихся прав на землю, особенно высока. Поэтому решение проблемы передачи в собственность земельных участков жильцам многоквартирных домов должно предусматривать законодательное регулирование технической стороны проведения работ по определению границ земельных участков и механизм согласования публичных и частных интересов.

Одним из таких механизмов могут быть *публичные слушания*<sup>3</sup>. Обязательность проведения такой процедуры предусмотрена Градостроительным кодексом для принятия целого ряда решений: при подготовке проекта генерального плана (ст. 24), до утверждения проектов межевания и планирования территории (ст. 46), при подготовке проекта правил землепользования и застройки (ст. 31) и в некоторых других случаях<sup>4</sup>. Однако на практике институт публичных слушаний пока недостаточно развит как из-за низкой активности граждан в решении публичных вопросов, так и номинального (как правило) учета частных интересов при принятии решений по публичным вопросам. При этом для региональных нормативных актов характерно закрепление рекомендательного характера результатов публичных слушаний. Не существует и сложившейся судебной практики в этой сфере. Тем не менее именно этот механизм, предусматривающий разработку проекта решения о предоставлении земельного участка жильцам многоквартирного жилого дома главой района, его публикацию, вынесение на публичное слушание и принятие окончательного решения органом местного самоуправления с учетом

<sup>1</sup> См. здесь и далее: Доклад Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального собрания РФ. — <http://genproc.gov.ru>

<sup>2</sup> См., например, постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 27 июня 2006 г. № 1821/06.

<sup>3</sup> См. здесь и далее: Собственником станет каждый. — <http://www.mugiso.e-burg.ru>, 29.05.08 г.

<sup>4</sup> Статьи 39, 40, 32, 38 Градостроительного кодекса РФ.

результата публичного слушания, способен обеспечить учет и частных, и публичных интересов и стать основой для решения по определению границ земельного участка.

Несмотря на то что именно граждане являются сегодня тем локомотивом, который обеспечивает движение от государственной монополии на землю к созданию рынка земли, меры, принимаемые государством в сфере передачи земли в частную собственность физических лиц, недостаточны и неэффективны, а сам процесс передачи организационно и финансово не обеспечен. Низкий уровень организации процесса передачи и оформления земельных участков в собственность физических лиц, отсутствие достаточного числа специалистов по межеванию земли, длительные сроки оформления документов — факторы, тормозящие развитие процесса формирования рынка земли.

### **16.2.2. Общие проблемы земельных отношений и формирования рынка земли в России**

Развитие рынка земли и недвижимости, определенное в числе приоритетных направлений государственной политики еще в 2000 г., а затем и в 2002, 2006 гг., идет крайне медленно, принимаемые в сфере правового регулирования оборота земли и оформления прав на землю законы и иные нормативные акты нередко не имеют обеспечения их исполнения, предусматривают решение задач при отсутствии соответствующих ресурсов и неопределенности способов их привлечения, а также несвоевременны и не согласованы между собой.

Кроме того, ряд регионов, игнорируя федеральные задачи, цели и законы, реализует собственную земельную политику, имеющую в ряде случаев прямо противоположную направленность. В итоге в 2008 г. задачи, определенные как ключевые еще в 2000 г. (создание системы общегосударственного земельного кадастра, единого объекта недвижимости на основе прав на землю, разграничение государственной собственности на землю и некоторые другие)<sup>1</sup>, до сих пор не решены. Земельные участки под зданиями, сооружениями, организациями в собственность тех лиц, которым эти объекты принадлежат на праве собственности, не переданы; система ипотечного кредитования с использованием в качестве обеспечения земельных участков и других объектов недвижимости находится на начальной фазе развития.

Тем не менее интенсивность законотворчества в этой сфере можно оценить как высокую. 2006—2007 годы ознаменовались очередной активизацией деятельности государства в этой сфере. Был принят ряд законов, регулирующих новые условия приватизации земли, разграничения государственной собственности на землю, резервирования земельных участков, распределения доходов от использования земли между различными уровнями власти и некоторые другие. Предпринимается новая попытка формирования широкого слоя собственников земли, существование рынка земли без которых невозможно. Проводимая в земельной сфере экономическая политика, с одной стороны, продолжила решение некоторых базовых задач, а с другой — обнажила целый ряд проблем, препятствующих развитию рынка земли и земельных отношений.

<sup>1</sup> План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 годы, утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р.

Значимой проблемой, длительное время препятствующей приобретению прав собственности на землю, является **неразграниченность государственной собственности на землю между различными уровнями власти**. Установление публичного собственника на земельный участок имеет определяющее значение для решения вопроса о том, кому принадлежат правомочия по управлению и распоряжению этим участком.

При принятии в 2001 г. Закона «О разграничении государственной собственности на землю» предполагалось разграничить все земельные участки в стране между центром, регионами и муниципалитетами к 2008 г. Однако процедура разграничения оказалась настолько долгой, сложной и плохо регламентированной, что к 2006 г. удалось разграничить около 40% земель. Органы власти регионов и муниципалитетов не согласились с отнесением к федеральной собственности около 20 тыс. участков.

Со стороны властей отдельных регионов длительное время имело место сознательное затягивание процессов разграничения собственности на землю. Это было связано с тем, что до тех пор, пока права собственности четко не разграничены, платежи за аренду соответствующих участков земли и земельные налоги шли в областные или муниципальные бюджеты, что стимулировало противодействие процессу разграничения собственности. Зачастую вся процедура выкупа и регистрации прав на землю занимала 2,5–3 года, причем свидетельство о государственной регистрации права собственности на землю предприятие получало через полгода — год после заключения договора купли-продажи земельного участка<sup>1</sup>. 70–80% собственников зданий при попытке выкупить землю получали отказ на том основании, что собственность на землю не разграничена, в связи с чем непонятно, какой уровень власти должен осуществлять продажу участка.

В итоге процесс разграничения погряз в затяжных спорах между уровнями власти и, по прогнозу МЭРТа, грозил завершиться не в 2008 г., а в лучшем случае в 2023 г.<sup>2</sup> Противоречия между различными уровнями власти, ведомствами и отдельными чиновниками приводили к длительной процедуре согласования и регистрации первичных прав собственности на землю.

Позитивные изменения наметились с принятием в апреле 2006 г. нового порядка<sup>3</sup>, упрощающего процедуру разграничения собственности на землю, в соответствии с которым если здание или строение находится в собственности РФ, то и земельный участок будет находиться в собственности РФ. Аналогичным образом решается проблема с региональными и муниципальными земельными участками. Земля, которая находится под частными объектами, признается неразграниченной, а единственным ее продавцом может быть только муниципалитет. Таким образом, отказать собственнику предприятия в выкупе участка на том основании, что неизвестен его продавец, с апреля 2006 г. на законных основаниях невозможно. С принятием нового Закона количество земельных участков, подлежащих

<sup>1</sup> Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах: Аналитический доклад фонда «Институт экономики города». С. 14–15. /www.asdg.ru

<sup>2</sup> Здесь и ниже использованы материалы: Граник И. Парламент упростил разграничение земель // Коммерсант. 2006. 8 апр.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса РФ», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ». Этим законом было прекращено действие ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

разграничению, уменьшилось, по оценкам МЭРТа, на 20%. В последующем в этот порядок вносились изменения, но в целом принцип разграничения государственной собственности сохранился.

Кроме того, в апреле 2007 г. был закреплен новый порядок распределения доходов от использования и распоряжения земель между бюджетами разных уровней<sup>1</sup>. Согласно ему в местный бюджет будет поступать 100% доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также 100% доходов от продажи имущества<sup>2</sup>, находящегося в муниципальной собственности<sup>3</sup> (ст. 62 Бюджетного кодекса РФ). Если государственная собственность не разграничена, то поступления в местный бюджет будут в ряде случаев ниже: например, доходы от продажи земельных участков, расположенных в границах поселений, могут составлять 50%, иные доходы — 80%. До разграничения государственной собственности на землю местные бюджеты получали 100% доходов от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства. Это в значительной степени являлось тормозом процесса разграничения земель и как следствие продажи земли частным лицам. Принятые новации фактически стали стимулом для представителей органов местной власти к более интенсивному участию в осуществлении разграничения государственной собственности на землю.

Уже весной 2008 г. появились официальные заявления некоторых региональных министров (например, Омской области) о заметном сокращении доли неразграниченных земель в крупных городах. Так, в Омске, например, за полтора года (с октября 2006 г. по март 2008 г.) количество неразграниченных земель на территории города уменьшилось на 32%<sup>4</sup>. Для области в целом это означает существенное сокращение доходов от использования имущества, кроме того, начиная с 2008 г. областные бюджеты потеряли порядка 30% доходов от аренды неразграниченной земли, которые теперь перераспределены в бюджеты городов и районов. В такой ситуации некоторые регионы, например Свердловская область, ищут способы сохранения уровня поступлений денежных средств в бюджет субъекта РФ.

В среднесрочной перспективе с высокой степенью вероятности можно прогнозировать снижение активности процесса разграничения государственной собственности на землю в связи с завершением этого процесса в отношении наиболее дорогих земель и снижением уровня мотивации региональных властей. Это требует мониторинга процесса разграничения земель, а также разработки новой системы стимулов для регионов и принятия соответствующих правовых норм.

Необходимость интенсивного проведения процесса разграничения государственной собственности на землю и его завершения в ближайшие годы очевидна: от него напрямую зависит оформление прав на землю, без которых существование рынка земли невозможно, и эффективное управление землями, находящимися

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

<sup>2</sup> Кроме акций и иных форм участия в капитале.

<sup>3</sup> За исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

<sup>4</sup> См.: Шумак М. Почти треть территории Прииртышья официально никому не принадлежит // Российская газета—Прииртышье. 2008. 21 марта.

в государственной и муниципальной собственности. Разграничение государственной собственности на землю будет способствовать упрощению процедуры приобретения права собственности на землю, снизит остроту проблем в сфере градостроительной политики.

Принципы, положенные в основу разграничения государственной собственности на землю в 2001 г., а также отсутствие системы, мотивирующей регионы осуществлять разграничение земель, стали одним из ключевых факторов, тормозящих развитие рынка земли. Изменение правового регулирования этих вопросов даст новый толчок процессу разграничения, что не отменяет необходимости мониторинга процесса и введения новой системы мотивации регионов в среднесрочной перспективе.

Другой проблемой, не разрешенной до настоящего времени, является **формирование системы кадастрового учета**. В странах с рыночной экономикой сведения кадастра служат активами для привлечения кредитов и инвестиций. По оценкам аналитиков, до 50% кредитов в развитых странах предоставляется посредством ипотеки, что делает кадастр мощным катализатором роста экономики<sup>1</sup>.

В России создание системы государственного кадастра недвижимости планируется завершить в конце 2011 г. Вступивший в силу в марте 2008 г. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»<sup>2</sup> предусматривает объединение двух учетных систем: Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и Бюро технической инвентаризации (БТИ). Новый кадастровый должен создать правовую базу для государственного учета всей недвижимости и раскрыть понятие базы для налогообложения как процента от кадастровой стоимости земельного участка<sup>3</sup>. Положение Закона о создании единой федеральной информационной системы, в которую войдут государственный кадастр недвижимости и единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, начнет действовать с 1 января 2012 г. По оценкам Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, для того чтобы Закон начал работать в полную силу, необходимо дополнительно принять около 50 федеральных нормативных актов<sup>4</sup>.

В отсутствие кадастровых документов на большинство российских земель вопрос определения границ земельного участка пока остается достаточно сложным.

<sup>1</sup> См.: Васильева Ю. Земля и дом в одном кадастре // Российская бизнес-газета. 2008. 4 марта.

<sup>2</sup> № 221-ФЗ от 24 июля 2007 г.

<sup>3</sup> На первом этапе изменения коснутся деятельности землеустроительных организаций и БТИ, а также органов местного самоуправления в части предоставления земельных участков. В частности, вместо техпаспортов для регистрации права собственности будут предоставляться технические планы. А вместо землеустроительного дела на кадастровый учет необходимо будет представлять межевой план. Кадастр будет состоять из трех разделов: реестра объектов недвижимости, кадастровых дел и кадастровых карт. В государственный кадастр недвижимости могут быть включены земельные участки, здания, строения, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства. Также в кадастр вносятся сведения о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий. Положения Закона не применяются в отношении участков недр и предприятий как имущественного комплекса, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, которые Гражданским кодексом РФ отнесены к недвижимым вещам. В странах с рыночной экономикой сведения кадастра являются активами для привлечения кредитов и инвестиций.

<sup>4</sup> См. здесь и далее: Хотите кадастровый паспорт? Возьмите еще и технический: Интервью генерального директора ГУП «Леноблинвентаризация» И. Черных. — <http://www.kadis.ru>, 18.03.08 г.

Он должен решаться исходя из фактически используемой площади и в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства (п. 7 ст. 36 Земельного кодекса РФ), с учетом требований градостроительных регламентов<sup>1</sup>, которые определяют виды разрешенного использования земельных участков, их предельные (максимальные и/или минимальные) размеры, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 Градостроительного кодекса РФ). Кроме того, должна быть утверждена документация по планировке территории и межеванию. Нередко размер прилегающей к зданию территории определяется чиновниками достаточно субъективным образом, что является фактором, способствующим коррупции и нарушению прав землевладельцев. На практике передача земельного участка в собственность в ряде случаев осуществляется в размерах площади основания расположенного на нем здания, строения, сооружения, т. е. продажа только «подошвы» здания, без примыкающей территории, необходимой для его обслуживания и нормального функционирования. А оставшаяся часть земельного участка предлагается к выкупу по существенно более высокой цене.

В арбитражной практике пока также не сложилось единого подхода к определению размера земельного участка, подлежащего передаче в собственность. Одни суды при определении размера земельного участка исходят из понятия «фактически используемая площадь земельного участка», понимая под ним площадь земельного участка, находящуюся под зданием, другие — весь земельный участок согласно плану, представленному покупателем и удостоверенному органом государственного земельного кадастра. Именно такая позиция представляется верной и соответствующей не только закону, но и самой идее, положенной в основу приватизации земли. Высший арбитражный суд еще в 2004 г. в постановлении по конкретному делу<sup>2</sup> об отказе в предоставлении права выкупа земельного участка указал, что именно передача земельного участка в полном размере, согласно плану, соответствует требованиям Закона.

Существенной проблемой продолжают оставаться высокие монопольные цены на услуги в сфере формирования земельных участков, инвентаризации зданий и сооружений, а также межевания земли.

Рынок кадастровых услуг в период перехода к новой кадастровой системе (минимум до 2010 г.) будет находиться под контролем Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)<sup>3</sup>. Первоначально предполагалось, что законы о кадастровом учете и о землеустройстве позволят сделать эту сферу рыночной. Однако проблема до сих пор не решена. Вступивший в силу с 1 марта 2008 г. Закон «О государственном кадастре недвижимости» предусматривает создание системы саморегулирующихся организаций кадастровых инженеров и формирует требования к деятельности в этой сфере. Кадастровые инженеры начали свою деятельность по подготовке технических документов, связанных с определением и описанием характеристик объектов недвижимости, с 1 марта 2008 г., однако еще до 1 января 2011 г. наряду с ними будут действовать и старые специалисты в сфере землеустройства. Деятельность БТИ в сфере инвентаризации тоже будет осуществляться до 2010 г., поэтому рыночных отношений в этой сфере пока нет.

<sup>1</sup> Статья 85 Земельного кодекса РФ.

<sup>2</sup> Дело № 4345/04 от 17 августа 2004 г. о признании незаконным решения администрации Клинского района Московской области.

<sup>3</sup> Деятельность агентства в настоящее время регулируется постановлением Правительства РФ № 456 от 12 июня 2008 г. «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости».

По данным Генеральной прокуратуры<sup>1</sup>, к началу 2008 г. почти в 50% субъектов РФ органы исполнительной власти не реализовывали предоставленные им Законом полномочия по установлению предельных максимальных цен на работы по проведению территориального землеустройства, а также по финансированию таких мероприятий. В итоге цены в пределах одной области, но в разных ее районах существенно различаются. Так, например, в Серпуховском районе Московской области стоимость межевания участка составляла примерно 2 тыс. руб., а в Одинцовском — более 20 тыс. Многочисленные жалобы граждан на невозможность оформления земельных участков в порядке «дачной амнистии» стали причиной принятия Московской областной думой закона, закрепившего, что стоимость услуг по межеванию не может превышать 450 руб. за сотку, а общая стоимость работ — 7 тыс. руб. независимо от размера участка. Такой порядок будет действовать до 1 января 2010 г. — даты окончания «дачной амнистии». Однако депутаты не исключают, что землемеры перейдут на серые схемы оказания услуг<sup>2</sup>. Некоторые регионы находят другие решения. Так, в Свердловской области, например, в целях решения проблемы высокой стоимости услуг по межеванию было предложено частично оплачивать эти расходы из местных бюджетов. В Нижнем Тагиле из бюджета уже выделены деньги и есть списки малоимущих граждан, которые претендуют на такую льготу<sup>3</sup>.

Возможным вариантом решения проблемы высоких цен на переходный период может являться введение максимально допустимого уровня цен на землеустроительные, кадастровые, инвентаризационные услуги, а также активизация деятельности ФАС в сфере надзора за соблюдением установленных тарифов и проверки деятельности частных структур, действующих на рынке этих услуг.

Другая проблема, связанная с кадастровым учетом, — **адекватность определения кадастровой стоимости земли**. Факты неадекватной оценки земельных участков, выявленные контрольно-счетной палатой, имели место, например, в Ленинградской области<sup>4</sup>.

Актуальность проблемы связана с закрепленной постановлением Правительства РФ обязанностью проведения переоценки земли не реже одного раза в пять лет<sup>5</sup> в целях приведения ее стоимости в соответствие с рыночными ценами. От этой оценки начиная с 2007 г. зависит и стоимость выкупа земли, и размер арендной платы, а в перспективе, возможно, и размер налога на недвижимость, поэтому адекватность кадастровой оценки является фактором, обеспечивающим законность получаемых государством платежей за землю, а также фактором стабильности собственности. На практике результатом кадастровой переоценки земли иногда становится снижение стоимости для одних категорий покупателей (чаще физических лиц) и существенное ее повышение, иногда в разы, для других (чаще юридических лиц). Такие факты имели место в Омске<sup>6</sup>. Несмотря на негодование по

<sup>1</sup> Доклад Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ. — <http://genproc.gov.ru>

<sup>2</sup> Депутаты Мособлдумы опасаются саботирования новых цен на межевание. — <http://www.fsir.ru>

<sup>3</sup> <http://hghlt.yandex.net>

<sup>4</sup> Подробнее см.: Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий // Российская экономика в 2006 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 655.

<sup>5</sup> Пункт 3 Правил проведения кадастровой оценки земель, утвержденных постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2007 г. № 316.

<sup>6</sup> Подробнее см.: Серова В. Кадастр не на подъеме // Российская газета — Прииртышье. 2008. 26 марта.

этому поводу представителей бизнеса, в том случае, если оценка действительно является рыночной и не завышена, что требует проверки и оценки, она должна быть сохранена. Однако представляется необходимым определение отраслей и/или направлений деятельности, для которых государство снизит размер стоимости выкупа земли, например, на 30–50% от кадастровой стоимости. При этом выбор должен быть осуществлен исходя из необходимости восстановления и развития наиболее проблемных отраслей экономики (сельского хозяйства, например) в целях поддержки и создания в них рентабельных предприятий. Такие меры будут эффективны в целях реальной поддержки малого бизнеса в тех отраслях, где его существование наиболее экономически целесообразно. Кроме того, представляется необходимой реализация системы федеральных мер контроля за определением кадастровой стоимости земель в регионах.

Еще одной проблемой для целого ряда крупнейших российских компаний стали **сложности оформления сервитутов** — прав ограниченного пользования чужими земельными участками, по которым проложены газопроводы, ЛЭП, линии связи и др., являющиеся их собственностью. Например, общая протяженность принадлежащих ОАО «Газпром» подземных магистральных газопроводов и газопроводов-отводов составляет 151,6 тыс. км, протяженность линейных объектов, находящихся в эксплуатации ОАО «ФСК ЕЭС», составляет порядка 44,3 тыс. км. Соответственно площадь земельных участков, права на которые подлежат переоформлению, измеряется десятками тысяч гектаров. Такие же проблемы переоформления прав на землю стоят перед коммунальными, дорожными службами, организациями связи<sup>1</sup>.

Подводя итоги изменений, произошедших за последнее время в сфере решения базовых вопросов регулирования земельных отношений, невозможно не отметить попытки преодоления застоя и существующих системных препятствий посредством нового правового регулирования в сфере разграничения государственной собственности, проблем кадастрового учета, условий приобретения прав собственности и регистрации прав на земельные участки. Однако принимаемые меры нередко фрагментарны, исправляют концептуальные промахи и существенные недоработки избранных моделей регулирования правоотношений, связанных с землей. Некоторые принятые новации нуждаются в доработке. К числу наиболее острых и требующих регулирования по-прежнему относятся вопросы демонополизации рынка услуг по землеустройству, инвентаризации зданий, создания эффективной системы контроля за деятельностью органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в земельной сфере.

### **16.2.3. Некоторые проблемы прекращения и ограничения прав собственников земельных участков, а также землевладельцев и землепользователей**

Одним из важнейших аспектов функционирования рынка земли и эффективности использования земли является необходимость обеспечения прозрачности, законности и справедливости при принятии государством решений, затрагивающих права и интересы собственников земли, землевладельцев и землепользователей.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Реформирование земельных и имущественных отношений П. ТАСИС, 2006 г. С. 9. — <http://www.landmarket.ru>

Защита прав собственности и необходимость обеспечения ее неприкосновенности были определены Правительством РФ в прогнозе социально-экономического развития на 2002—2004 гг. в качестве приоритетной задачи в сфере создания благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата в стране.

Вместе с тем целый ряд вопросов, касающихся прав собственников земли и землевладельцев, до настоящего времени так и не получил разрешения. Наиболее проблемными в этой сфере являются механизмы изъятия и резервирования земельных участков.

Государственная регламентация вопросов изъятия земельных участков осуществлена таким образом, что *на федеральном уровне имеется неограниченная возможность введения федеральным законом новых оснований для произвольного толкования понятия «государственные нужды», а на региональном — произвольного толкования понятия «муниципальные нужды»*. Такое регулирование в условиях системной российской коррупции влечет массовые злоупотребления и нарушения прав граждан в сфере оборота недвижимости. По данным Генерального прокурора РФ Ю. Чайки, «более чем в 1,5 раза возросло количество обращений в органы прокуратуры о противозаконных захватах земельных угодий сельхозпредприятий, незаконных действиях по скупке паев и земельных долей, незаконном их отчуждении и регистрации права собственности на них посредством мошеннических действий. Прокурорами вскрыто более 25 тыс. нарушений в деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, для устранения которых внесено свыше 7 тыс. представлений, принесено без малого 11 тыс. протестов на незаконные правовые акты, возбуждено почти 3 тыс. административных производств». Кроме того, по оценкам Ген-прокурора, земля все чаще становится объектом рейдерских атак<sup>1</sup>.

Сегодня вопрос стоит фактически о том, оставить ли за чиновниками — федерального и регионального уровня — в определенной части право усмотрения в вопросах изъятия и резервирования земель (и тогда необходима реализация целого комплекса мер контроля за адекватностью использования такого права) либо исключить такое усмотрение в связи с невозможностью противостоять массовому принятию решений, далеко не всегда соответствующих публичным интересам, нередко коррупционных. И все это помимо и так остро необходимых мер по надзору за соответствием регионального законодательства федеральному.

Публичными интересами в отсутствиенятой государственной позиции по этому вопросу считаются субъективные представления руководителей регионов и других лиц, наделенных правами изъятия и резервирования земель, о полезности и целесообразности изъятия или резервирования земель, о необходимости развития региона тем или иным способом, а также некоторые федеральные законы, необоснованно наделяющие преференциями отдельные категории лиц, например госкорпорации. Ответом на вопрос, способно ли государство отличить публичные интересы от иных, представленных как публичные и легализованных посредством актов органов власти разного уровня, сегодня является твердое «нет». Поэтому остро необходимым является определение государством своих публичных интересов в сфере изъятия и резервирования земли и их обнародование, а также реализация системы мер, направленных на отмену или приведение в соответствие с ними федерального и регионального законодательства и принимаемых предста-

<sup>1</sup> В России участились случаи рейдерских захватов земель. — <http://www.zemsovietmo.ru>, 18.06.07 г.

вителями государственной власти решений. Представляется целесообразной активизация деятельности правоохранительных органов в сфере надзора за законностью изъятия и резервирования земель и пресечения совершения уголовно наказуемых деяний, изменение и доработка правового регулирования этих вопросов, с тем чтобы максимально ограничить возможности чиновничьего усмотрения при принятии правовых актов и решений, касающихся изъятия и резервирования земель.

### **Изъятие земельных участков государством**

Проблема изъятия государством земельных участков<sup>1</sup> у собственников, владельцев и арендаторов — частных лиц является в настоящее время одной из актуальных в связи с ростом числа крупных государственных и частных проектов, требующих привлечения дополнительных ресурсов, в том числе земельных. Арбитражную практику по вопросам изъятия земли для государственных или муниципальных нужд в настоящее время еще нельзя назвать обширной. Однако обращает на себя внимание значительная доля спорных правоотношений, касающихся этого вопроса в Москве, что в большей степени связано с высокой концентрацией капитала и высоким уровнем прибыли от использования земли, а также с развитостью земельного и градостроительного регулирования и распространностью теневого «рынка услуг» в этой сфере. Большая часть этих факторов имеет место и в Сочи при подготовке к Олимпийским играм.

Правовая неопределенность в сфере изъятия земли для государственных и муниципальных нужд связана с несколькими факторами. Действующая редакция Земельного кодекса предусматривает целый ряд обстоятельств, которые могут являться основаниями для изъятия земли для государственных или муниципальных нужд. К ним могут быть отнесены земельные участки, необходимые для выполнения международных обязательств (п. 1 ст. 49 ЗК РФ), для строительства самых различных объектов: федеральной энергетической системы, транспорта, электро-, газо-, тепло-, водоснабжения муниципального значения, автодорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений и др. (п. 2 ст. 49 ЗК РФ). С необходимостью размещения таких объектов и изъятия для этого земельных участков спорить невозможно, однако в целях защиты прав владельцев и собственников земли представляется важным законодательно закрепить обязанность органов государственной власти РФ и субъектов РФ не менее чем за год публиковать принятые решения и планы по изъятию земли, а собственников и владельцев земельных участков наделить правом обжалования таких решений в связи не только с несогласием с размером выплачиваемой компенсации, но и с отсутствием, по их мнению, причин принятия именно такого решения, ведущего к лишению прав на земельный участок. Такие иски (жалобы) могут быть коллективными.

Кроме этого предусмотрена возможность изъятия земли в случаях, связанных «с иными обстоятельствами», которые в зависимости от принадлежности земель к федеральной, муниципальной или собственности субъекта РФ могут быть установлены соответственно федеральными законами или законами субъекта РФ (п. 3

<sup>1</sup> Под изъятием земли в данном случае мы понимаем как принудительное прекращение прав собственности, так и принудительное прекращение прав постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, права безвозмездного срочного пользования земельным участком.

ст. 49 ЗК РФ). Это означает наличие у государства практически неограниченной возможности внесения любого нового основания для изъятия земли в случае закрепления такого решения федеральным законом или законом субъекта РФ. Такая ситуация *противоречит условию, закрепленному самим законодателем в ч. 1 ст. 49 ЗК РФ, о том, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд является исключительным, т. е. по общему правилу такого изъятия следует избегать*.

Аналогичные правовые нормы, указывающие в качестве основания изъятия земли «иные предусмотренные федеральными законами случаи», закреплены в числе оснований принудительного прекращения прав на землю (пп. 7 п. 2 ст. 45 ЗК РФ) и прекращения прав аренды по инициативе арендодателя (пп. 7 п. 2 ст. 46 ЗК РФ) и введены в декабре 2006 г.<sup>1</sup> Тем самым созданы максимально комфортные условия для решения государственных задач разного уровня, однако такая неопределенность, безусловно, способствует снижению защищенности прав собственников, землевладельцев и арендаторов земельных участков в целом, делая их положение сильно уязвимым и зависимым от чиновников, которые сегодня лишь в единичных случаях привлекаются к ответственности за злоупотребления в сфере предоставления и изъятия земли.

Помимо собственно указанных оснований изъятия земли проблемой, порождающей многочисленные злоупотребления, является само *понятие государственных и муниципальных нужд*.

Во избежание существующих злоупотреблений и нарушения прав собственников и владельцев земли, а также пресечения и предотвращения личных трактовок публичных интересов представляется необходимым законодательное закрепление понятия «государственные и муниципальные нужды» и критериев для определения соответствия им принимаемых правовых актов и решений наряду с исключением в отношении изъятия земли всех норм об «иных обстоятельствах» и «иных случаях», предусмотренных федеральным законом, а также законами субъектов РФ.

Другой проблемой в сфере изъятия и резервирования земель является расширение полномочий государственных органов в земельной сфере при отсутствии эффективных механизмов административного контроля.

Введенный в мае 2007 г. порядок резервирования земли предусматривает, что правами резервирования земли обладают и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления (ст. 9–11 ЗК РФ в редакции от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ<sup>2</sup>). В целях осуществления контроля над деятельностью органов местного самоуправления в сфере изъятия и резервирования земли федеральная власть передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности (п. 1 ст. 6.1 Градостроительного кодекса РФ в редакции Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ).

Одним из механизмов контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере должна стать с 1 января 2008 г. обязанность принятия решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о резервировании земель только на ос-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

новании документов территориального планирования, утверждаемых Правительством РФ (п. 4 ст. 9, ст. 11 Градостроительного кодекса РФ, ст. 3 ФЗ от 29 декабря 2004 г.). Однако введение в действие этого положения в мае 2007 г. было отсрочено до утверждения документов территориального планирования, но не позднее 1 января 2010 г. До этого момента действует временный порядок согласования проектов границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, предусмотренный ст. 3.1 Федерального закона от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ<sup>1</sup>.

Органы местного самоуправления наделены с 1 января 2007 г. правом принятия решений о развитии застроенной территории, которые могут быть инициированы органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, физическими или юридическими лицами при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования (п. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ), и могут заключить при этом договор о развитии застроенной территории с победителем открытого аукциона.

В связи с отсутствием понятия «муниципальные нужды» с большой степенью вероятности можно утверждать, что земли, включенные в договора о развитии застроенной территории, будут изыматься, т. е. развитие территорий будет осуществляться фактически путем передела имеющихся прав собственности, владения и пользования землей.

Кроме того, государством предпринята попытка передачи прав по управлению и распоряжению федеральными землями сельскохозяйственного назначения (не находящимися в пользовании граждан и юридических лиц) субъектам РФ путем включения таких земель в границы населенных пунктов в целях развития жилищного строительства, объектов социальной инфраструктуры<sup>2</sup>. В целом эту инициативу стоит оценить как положительную, однако срок для реализации таких правомочий в 1,5 года, с 1 мая 2007 г. по 1 ноября 2008 г., возможно, и хорош для целей администрирования, но явно недостаточен для реализации крупных проектов. Побочным продуктом такой новации явилась реализация таких проектов, которые требуют освобождения и прилегающих земельных участков, результат — изъятие земельных участков, используемых частными лицами и граничащих с федеральной землей.

В целом распределение полномочий государственных органов разного уровня в сфере изъятия земли, с учетом того что значительная часть земель по-прежнему не разграничена на федеральную, субъекта РФ и муниципальную, а именно от этого зависит функционирование того или иного органа, пока не способно обеспечить эффективность в решении государственных задач законного и обоснованного изъятия земли в связи как с неопределенностью совокупности объектов земельной собственности, в отношении которых должны реализовываться полномочия, так и с отсутствием механизмов эффективного административного и судебного контроля за принимаемыми субъектами РФ и муниципальными органами власти правовыми актами, нередко нарушающими законные права и интересы собственников и владельцев земельных участков.

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

<sup>2</sup> Статья 3.2 Федерального закона от 25 октября 2007 г. № 137-ФЗ (ред. от 1 декабря 2007 г.) «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

Необходимо принять во внимание и проблемы получения собственниками, землевладельцами и землепользователями компенсации за изъятый земельный участок, а также за убытки, причиненные изъятием земли.

Несмотря на закрепленные Земельным кодексом (п. 1 ст. 62) обязанности государства возмещать убытки, причиняемые нарушением прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, в полном объеме, включая упущенную выгоду, а также предусмотренные ст. 63 Земельного кодекса гарантии прав при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд<sup>1</sup>, на практике при получении компенсации за изымаемый земельный участок возникает целый ряд трудностей.

Нередки случаи, когда органами власти субъектов РФ, муниципальными органами власти принимаются незаконные распоряжения, направленные на прекращение права собственности, владения, аренды земли в принудительном порядке в отсутствие согласия собственника и без соблюдения условий, предусмотренных законом.

Другим используемым на практике «завуалированным» способом изъятия земельного участка является издание муниципальными органами постановления, предусматривающего прекращение самого права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. При этом нередко изданный правовой акт нарушает установленный Земельным кодексом РФ (ст. 45, 54) принудительный порядок прекращения прав землепользования<sup>2</sup>. (См., например, постановление ФАС Дальневосточного округа от 6 ноября 2007 г. по делу № Ф03-А51/07-1/4389.)

Еще одной сложностью при получении компенсации за изымаемый земельный участок в ряде случаев является оспоривание государственным органом самого факта законности владения земельным участком. В случае признания такого факта предприятие лишается права на получение выплат, связанных с изъятием земли. Такая ситуация связана с наличием значительного числа земель, используемых предприятиями и организациями на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве безвозмездного срочного пользования. Для подтверждения фактов законности владения землей предприятиям в некоторых случаях приходится восстанавливать «историю» земельного участка начиная с 60-х годов по настоящее время и доказывать многочисленные факты правопреемства (см., например, постановление ФАС Московского округа от 19 октября 2007 г. № КГ-А40/8939-07-1,2 по делу № А40-68387/06-17-460). Все это существенно усложняет и продлевает процедуру получения компенсации, а иногда и делает получение компенсации невозможным, поскольку любые пробелы и формальные несоответствия в этой «исто-

<sup>1</sup> Статья 63 Земельного кодекса РФ закрепляет следующие гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд:

— предоставление по желанию лиц, у которых изымаются (в том числе выкупаются) земельные участки, равноценных земельных участков перед изъятием (выкупом);  
— осуществление изъятия земельного участка после возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

— а также после возмещения в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Кроме того, **собственнику** земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд наряду с этими гарантиями должна быть возмещена **рыночная стоимость земельного участка**, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок (п. 4 ст. 63 ЗК РФ).

<sup>2</sup> С февраля 2007 г. убытки, причиненные в связи с изданием незаконного правового акта в сфере земельных отношений, возмещаются не государственным органом, принявшим такой акт, а казной РФ (ст. 61 ЗК РФ в редакции Федерального закона № 21-ФЗ от 28 февраля 2007 г.)

рии» могут стать основаниями для признания факта незаконности владения землей и как следствие отсутствия прав на получение компенсацию за ее изъятие.

Кроме этого государством были принятые нормы, сужающие права частных лиц в сфере получения справедливой компенсации в случае изъятия земельных участков. Так, например, с 1 января 2008 г. в случае изъятия земель для государственных или муниципальных нужд собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земли не будут возмещаться потери сельскохозяйственного производства (п. 4 ст. 32 ЗК РФ в редакции от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ). Изъятие земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время идет достаточно активно в связи с расширением границ городов и мегаполисов, которые охотно осваивают прилегающие (бывшие колхозные и совхозные) территории. Размеры возмещения потерь сельскохозяйственного производства, по оценкам некоторых экспертов<sup>1</sup>, были значительными, а порядок возмещения — трудоемким. Это способствовало эффективной охране земель сельскохозяйственного назначения и препятствовало их изъятию для государственных нужд, особенно в таких регионах, как Кубань, где основой экономического потенциала является агропромышленный комплекс, включая находящиеся до сих пор в районе Сочи зоны сельскохозяйственного назначения<sup>2</sup>.

Особого рассмотрения требует *введение особого порядка изъятия земельных участков в связи со строительством объектов для проведения Олимпиады в Сочи*, что продолжает сегодня оставаться одной из наиболее актуальных проблем в сфере земельных отношений. В связи с этим был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ<sup>3</sup>, определивший в числе прочих вопросов и особый порядок изъятия земли, который предусматривает, что при изъятии земель для строительства олимпийских объектов нормы Земельного кодекса действуют только в том случае, если иное не предусмотрено Законом об организации и проведении Олимпиады. А принятый Закон предусматривает на период с 1 января 2008 г. до 1 января 2012 г. действие в Краснодарском крае иного порядка изъятия земли, предусматривающего минимальные сроки для каждого этапа процедуры изъятия: для уведомления об изъятии — 7 дней с момента принятия решения (по Земельному кодексу РФ (ЗК) — 1 год); для публикации решения о резервировании / изъятии — 7 дней со дня его принятия (в ЗК норма отсутствует); для заключения договора с оценщиком — 7 дней со дня принятия решения об изъятии; для подготовки проекта соглашения и ознакомления с ним лица, у которого изымается земельный участок, — 20 дней со дня получения заключения об оценке (в ЗК такие положения о сроках тоже отсутствуют) (п. 18—24 ст. 15 № 310-ФЗ).

Оценка изымаемого земельного участка и причиненных убытков будет осуществляться оценщиком, договор с которым будет заключать администрация Краснодарского края и госкорпорация «Олимпстрой» (п. 21 ст. 15 № 310-ФЗ)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к Земельному кодексу РФ с постатейными материалами и судебной практикой / Под ред. С.А. Боголюбова // [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

<sup>2</sup> [www.sochiadm.ru](http://www.sochiadm.ru)

<sup>3</sup> «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

<sup>4</sup> В апреле 2008 г. был проведен конкурс в целях привлечения оценщиков для определения стоимости выкупаемой земли. «Олимпстрой» из 38 оценочных компаний, подавших заявки, было выбрано 4 компании («АБМ-партнер», НОУ ИОУС КубГТУ, «Спецоценка» и Центр экономических и правовых экспертиз). См.: Щеглов А. Олимпиада оценщиков. <http://www.ng.ru>, 29.04.08 г.

Сроки же выплаты компенсации за изъятый земельный участок отсутствуют, несмотря на то что Земельный кодекс РФ допускает изъятие земельного участка для государственных нужд только после предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков; возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках; возмещения в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды (п. 1 ст. 63 ЗК РФ). «Олимпийский закон» ни предварительного предоставления другого равноценного земельного участка, ни предварительного возмещения стоимости и убытков *не предусматривает*.

Единственным способом для собственников и некоторых категорий владельцев земли избежать изъятия земли является самостоятельное финансирование и осуществление строительства олимпийского объекта на своем земельном участке (п. 2 ст. 15, п. 15 ст. 14 № 310-ФЗ). Сама идея и условия, которые при этом должны быть соблюдены, выглядят по меньшей мере нелепостью.

Кроме того, такие решения об изъятии земли в Краснодарском крае не подлежат государственной регистрации в органах регистрации прав на недвижимое имущество, являющейся на всей территории РФ обязательным условием перехода прав на объекты недвижимости и сделок с ним. В случае несогласия собственника или владельца земли с предлагаемыми условиями изъятия в течение 2 месяцев со дня, когда ему стало известно об изъятии земли, администрация Краснодарского края или орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с иском об изъятии земельного участка и/или расположенного на нем объекта недвижимости (п. 31 ст. 15 № 310-ФЗ). При этом вынесенное решение суда об изъятии земельных участка и/или расположенных на них иных объектов недвижимого имущества подлежит немедленному исполнению (п. 33 ст. 15 № 310-ФЗ), т. е. пока собственник или владелец земельного участка будет добиваться отмены или изменения вынесенного судебного решения, его земельный участок будет находиться в собственности федеральной власти или власти субъекта РФ, которые будут использовать его в соответствии с планом подготовки к Олимпийским играм — осуществлять строительство олимпийских объектов. При таких обстоятельствах уповать на возможность отмены вынесенного судебного решения и изъятие земельного участка на условиях, отличных от тех, которые базово закреплены, по меньшей мере наивно.

Что касается собственно выплат за изымаемые участки, то они будут осуществляться либо госкорпорацией, либо организациями, ведущими строительство олимпийских объектов (п. 32 ст. 15 № 310-ФЗ). Предусмотренный Законом порядок заключения соглашений таков, что и госкорпорация, и строительные организации могут влиять на снижение стоимости выкупа, а собственник и землевладелец — нет.

Из всего этого следует, что необходимыми условиями, от которых будет зависеть адекватность размера выплат за изымаемые земельные участки и причиненный ущерб, являются достаточность средств, выделенных на подготовку к Олимпиаде и выкуп земли, и эффективный административный контроль, который может быть осуществлен только правительством. По мнению директора «Спецоценки» (компании, выигравшей конкурс на проведение оценки стоимости выкупаемой в Сочи земли) Д. Канашко, на конечный результат оценки косвенно будет влиять и размер выделенного бюджета компенсаций. По его мнению, одна из главных про-

блем — оценка размера упущеной выгоды в случае изъятия земель, такие методики есть, но применимость их пока обсуждается<sup>1</sup>.

Закон не содержит механизмов, обеспечивающих защиту интересов собственников и владельцев земли, а также препятствующих злоупотреблениям чиновников, от которых зависит определение рыночной стоимости земли, способ проведения оценки, порядок выплаты сумм компенсаций, предоставления других земельных участков взамен изымаемых, а также решение некоторых других вопросов. Правовое регулирование изъятия земли в Краснодарском крае осуществляется таким образом, что у собственников, владельцев и арендаторов земли имеются минимальные возможности влиять на ситуацию в случае принятия любого несправедливого, на их взгляд, решения. Не способствуют этому и сокращенные сроки практических этапов процедуры изъятия земли. Полномочиями по изъятию и резервированию земельных участков в федеральную собственность наделена администрация Краснодарского края, что позволяет при необходимости возложить политическую ответственность за возможные нарушения прав на власть субъекта РФ.

Необходимость оперативного решения вопросов подготовки к Олимпиаде стала причиной принятия правовых норм, обеспечивающих приоритет публичных интересов и игнорирующих частные интересы в сфере изъятия земли. По оценкам журнала «Эксперт», потенциал махинаций с сочинской землей — миллиарды долларов, а гарантия от них одна — честные имена президента страны и руководителя «Олимпстроя»<sup>2</sup>. По информации первого вице-губернатора Краснодарского края А. Ремезкова, всего в Сочи для размещения объектов Олимпиады-2014 предстоит изъять более 3 тыс. земельных участков<sup>3</sup>. По заявлению генерального директора организационного комитета Сочи-2014 Д. Чернышенко, проблема вокруг изъятия земель в Сочи является «надуманной, специально гипертрофированной в угоду каким-то другим интересам». Кроме того, он отметил, что ожидается малое количество скандалов, связанных с изъятием земель, поскольку «95% территорий, которые планируются под застройку, принадлежат государству, поэтому в принципе поле для конфликта очень маленькое»<sup>4</sup>. Следует заметить, что владение и/или пользование большинством земельных участков в России осуществляется по праву постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования и аренды, во всех этих случаях права собственности чаще всего принадлежат государству. Поэтому право собственности на землю в данном случае не может быть использовано в качестве критерия, определяющего размер потенциально конфликтных правоотношений в сфере изъятия земельных участков. Кроме того, закономерен следующий вопрос: если доля потенциально конфликтных сделок настолько мала, как указывает глава оргкомитета Олимпиады, то чем была вызвана необходимость введения настолько жесткой административной процедуры выкупа, исключающей учет интересов собственников, владельцев и арендаторов земли в Краснодарском крае?

Утверждения генерального директора оргкомитета Сочи-2014 с высокой степенью вероятности связаны с тем, что государство будет стремиться выкупать

<sup>1</sup> См.: Щеглов А. Олимпиада оценщиков. <http://www.ng.ru>, 29.04.08 г.

<sup>2</sup> См. здесь и далее: Рубченко М. Не Зевсом сделанные // Эксперт. 2007. № 35. С. 75.

<sup>3</sup> Вступил в силу особый порядок изъятия земель под объекты Олимпиады-2014 // [www.rosbaltsouth.ru](http://www.rosbaltsouth.ru), 01.01.08 г.

<sup>4</sup> Чернышенко: проблема изъятия земель в Сочи надумана // Эхо Москвы / [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru), 03.10.07 г.

только земли, находящиеся в частной собственности<sup>1</sup>, земли же, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении, безвозмездном срочном пользовании и аренде, будут изыматься с предоставлением других земельных участков, права выбора которых владельцы и пользователи земли лишены (п. 30 ст. 15 № 310-ФЗ).

По словам экс-министра регионального развития Д. Козака, «предстоит решить вопрос по оформлению земельных участков для строительства 216 олимпийских объектов». По предварительным данным, речь идет о 4,2 тыс. га земли, из них свыше 3,5 тыс. га находятся в государственной или муниципальной собственности и 679 га — у частных и юридических лиц». Кроме того, по заявлению экс-министра, будет «сделано все, чтобы максимально обеспечить права граждан», а покупка земель у граждан будет осуществлена «по справедливой рыночной цене», контроль за этим будет осуществляться корпорацией «Олимпстрой»<sup>2</sup>.

В марте 2008 г. бывшим главой «Олимпстроя» С. Вайнштоком на заседании Государственной Думы РФ было заявлено, что, по предварительным оценкам, на выкуп земли для строительства олимпийских объектов потребуется примерно 82,5 млрд руб., или половина всего бюджета Олимпиады. Проведенные ранее оценки не учли, например, стоимость выкупа земли в Имеретинской долине, составляющую, по оценкам экспертов, более 80 млрд руб. Кроме того, не учтено, что рост стоимости земли в Сочи продолжается. За год с того момента, как стало известно о том, что Сочи будет претендовать на проведение Олимпиады, стоимость выросла на 100%. По оценкам некоторых экспертов, рост размера бюджета подготовки к проведению Олимпиады в 2–3 раза является обычным, максимально он достигал 5 раз.

### Резервирование земель

Проблема резервирования земель относится к числу широко обсуждавшихся в 2006–2007 гг. Порядок резервирования земель в Земельном кодексе до мая 2007 г. предусмотрен не был, что порождало принятие руководителями регионов решений исходя из собственных представлений о потребностях области, края, республики, городов федерального значения. В связи с этим большие надежды возлагались на законопроект о резервировании земель, разработанный МЭРТом и предусматривающий достаточно подробную регламентацию процедуры резервирования земельных участков в Земельном кодексе. Законопроект не без оснований подвергся серьезной критике, которая, однако, не стала поводом для его доработки, а обусловила принятие изменений в Земельный кодекс в таком сокращенном объеме, что по существу процедура резервирования земель так и осталась неурегулированной. Принятие нормативного акта о порядке резервирования земельных участков было отнесено к компетенции Правительства РФ (п. 4 ст. 70.1 ЗК РФ). Спустя год после принятия правовых норм о резервировании, к июню 2008 г., такой нормативный акт по-прежнему отсутствует.

Принятым в мае 2007 г. Федеральным законом<sup>3</sup> процедура резервирования земель урегулирована в Земельном кодексе следующим образом:

<sup>1</sup> Так, Законом предусмотрено, что при заключении соглашения об изъятии земли **условие о выкупной цене земельного участка и/или расположенных на нем объектов недвижимости является обязательным только в том случае, если земельные участки и/или расположенные на них иные объекты недвижимого имущества находятся в частной собственности** (подп. 1 п. 25 ст. 15 № 310-ФЗ).

<sup>2</sup> Козак: выкупать землю в Сочи будут «по справедливой рыночной цене» // [www.rosbalt.ru](http://www.rosbalt.ru), 05.02.07 г.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

- предусмотрена *возможность ограничения некоторых прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков*, а именно права возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения, а также права проводить оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты (п. 1 ст. 56.1; п. 1 пп. 2.3 ст. 40 ЗК РФ);
- установлено, что *ограничения права собственности и иных прав на земельные участки в связи с резервированием земель могут быть установлены как Земельным кодексом, так и другими федеральными законами* (п. 2 ст. 56.1 ЗК РФ).

Такая формулировка допускает возможность принятия любых федеральных законов, предусматривающих ограничение прав собственников, землевладельцев и землепользователей.

Закрепляются следующие положения:

- резервирование земельного участка является основанием для отказа в передаче земли в собственность (п. 4 ст. 28 ЗК РФ);
- максимальный срок резервирования не может превышать 7 лет. В отношении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, и в некоторых иных случаях действует двадцатилетний срок резервирования (п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ);
- резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, «а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территории» (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ) и еще в целом ряде случаев<sup>1</sup>;
- правами резервирования земли обладают не только федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, но и органы местного самоуправления (ст. 9—11 ЗК РФ).

<sup>1</sup> В исключительных случаях, связанных с:

- 1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;
- 2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:
  - объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
  - объекты использования атомной энергии;
  - объекты обороны и безопасности;
  - объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
  - объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
  - объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;
  - линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
  - объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
  - автомобильные дороги федерального, регионального или муниципального, местного значения (в ред. Федеральных законов от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ и от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ);
- 3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к резервированию земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, — в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, перечень оснований для резервирования земель достаточно широк и может расширяться как принятием федеральных нормативных актов, так и актов органов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вопросы о том, как и в каком размере выплачивается компенсация владельцам и собственникам земельных участков, об условиях и порядке принятия, сроках реализации решений о резервировании законом не урегулированы. Кроме того, представляется неоправданным введение резервирования в целях «размещения объектов капитального строительства». В связи с существующим в России дефицитом жилья, для устранения которого требуется более 35 лет при существующих темпах строительства<sup>1</sup>, в случае решения этой проблемы за счет изъятия земель, находящихся в собственности лиц либо предоставленных им во владение и пользование, это способно стать механизмом административного передела прав на землю. В целом отсутствие в законе самого механизма резервирования создает значительную правовую неопределенность в этой сфере, которая может быть преодолена лишь в случае закрепления внятной и прозрачной процедуры резервирования на уровне Правительства РФ. Существующая сегодня ситуация в сфере резервирования исключительно благоприятна как для принятия решений, обусловленных субъективным пониманием публичных интересов представителями государственной власти, так и для нарушения прав собственников земли, землевладельцев и землепользователей, извлечения коррупционных доходов.

Эффективность действия предложенного механизма резервирования будет зависеть главным образом от решений чиновников федерального и регионального уровней и от действенности административного контроля в этой сфере. Вообще желание представителей государства изымать и резервировать землю, в том числе находящуюся в частной собственности, которой всего 7,6% от всех земельных ресурсов страны, и прекращать по причинам, не зависящим от частных лиц, отношения с землепользователями при наличии большого количества пустующих и неиспользованных земель выглядит как стремление получить наиболее экономически привлекательные земли и избежать дополнительных расходов на освоение земель, подведение коммуникаций, создание инфраструктуры, которые при такой земельной политике перекладываются на плечи частных инвесторов.

Подводя некоторый итог анализу проблем в сфере изъятия и резервирования земель, важно отметить следующее.

Последние изменения государственного регулирования в сфере изъятия и резервирования земли направлены на создание механизмов, способствующих реализации масштабных процессов перераспределения собственности и других прав на землю как между различными уровнями власти, так и между частными лицами и государством. При этом полномочиями в области изъятия и резервирования земель наделены теперь государственные органы всех уровней власти, что соответствует масштабу решаемой проблемы. Однако в силу различных факторов — отсутствие эффективных механизмов судебного и административного контроля в сфере изъятия земли, коррупция — имеющиеся недостатки и пробелы в государственном регулировании создают благоприятную почву для злоупотреблений в

<sup>1</sup> По данным руководителя Федерального агентства по строительству и коммунальному хозяйству С. Круглика, дефицит жилья составлял в России в 2006 г. 1,6 млрд кв. м. Исходя из объемов жилищного строительства в 2005 г. (43,5 млн кв. м) для решения этой задачи потребуется более 35 лет.

этой сфере и нарушения прав частных лиц в угоду публичным (или представленным как таковые) интересам.

Одной из причин существования такой ситуации являются определенные в Земельном кодексе РФ основания изъятия земли для государственных и муниципальных нужд, дающие возможность их расширитального толкования и предоставляющие государству и субъектам РФ право неограниченного увеличения числа оснований для изъятия. Фактически сегодня о минимально необходимом нарушении государством частных прав речи вообще не идет. Существующее правовое регулирование этого вопроса допускает вторжение государства в сферу частных прав и интересов, на уровне как федеральной и муниципальной властей, так и субъекта РФ без высокого риска быть привлеченным к ответственности за такие действия. В таких условиях решение оперативных экономических задач будет достигаться в ущерб развитию института частной собственности и других прав владения и пользования, а также в ущерб конституционным правам граждан России.

Важнейшими условиями повышения эффективности деятельности государства в этой сфере являются:

- закрепление в Земельном кодексе РФ закрытого перечня оснований для изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, исключающего возможность его расширитального толкования;
- усиление надзора за принятием субъектами РФ, муниципальными органами правовых актов, касающихся резервирования и изъятия земельных участков, со стороны органов федеральной власти, прокуратуры и принятие мер к их отмене или приведению в соответствие с федеральным законодательством;
- введение в Земельный кодекс РФ и постановление Правительства РФ о резервировании нормы, предусматривающей заблаговременную публикацию планов резервирования и изъятия земель на уровне субъекта РФ и муниципалитета, а также закрепление возможности обжалования решений о планируемых изъятиях и резервированиях;
- введение в Земельный кодекс понятия «государственные и муниципальные нужды», исключающего возможность его расширитального толкования;
- принятие мер, направленных на предотвращение злоупотреблений в сфере изъятия и предоставления земельных участков, в том числе должностных преступлений;
- стимулирование процесса разграничения земель как фактора, обеспечивающего реализацию государственными органами различного уровня правомочий в земельной сфере;
- разъяснение в целях использования арбитражными судами и судами общей юрисдикции порядка установления факта законности владения земельным участком, предусматривающего признание достаточными и необходимыми доказательствами владения и пользования землей актов органов государственной власти, договоров и иных документов, выданных лицам в соответствии с законом после, например, 1985 г. Это исключит для лиц необходимость восстановления и доказывания законности прав владения и пользования земельным участком начиная с 60-х годов и снимет возможность лишения собственников и владельцев земли компенсации за изъятую землю по формальным основаниям, связанным с много-

кратным изменением законодательства в сфере землепользования и деятельности юридических лиц;

- принятие мер, направленных на обеспечение финансирования выкупа земли муниципалитетами и субъектами РФ;
- принятие федерального закона, закрепляющего при подготовке к проведению Олимпиады в Сочи оценку земли в Краснодарском крае по рыночной стоимости для всех собственников, землевладельцев и землепользователей, а также надлежащий контроль за его реализацией и необходимое для выплат финансирование.

#### **16.2.4. Некоторые проблемы использования отдельных категорий земель**

##### **Предоставление земельных участков для строительства**

Земельные ресурсы страны очень разнородны по ценности и назначению, из чего вытекают существенные особенности и отличия в проблемах и подходах к их решению. Как уже отмечалось, земли населенных пунктов, особенно крупных, являются наиболее дорогими и наиболее интенсивно используемыми. Поэтому именно проблемы предоставления и использования земель поселений наиболее острые. Частным показательным примером использования земель городов и населенных пунктов служит предоставление земельных участков для строительства. Высокие потребности страны в строительстве новых объектов, рост числа строящихся объектов выводят проблему предоставления земельных участков для строительства в число первостепенных. Существующий в стране оценочный дефицит только жилья составляет 1,6 млрд кв. м<sup>1</sup>.

Необходимость изменения правоотношений в земельной сфере, касающихся строительства, а именно законодательного обеспечения продажи земли (в основном на конкурсной основе) под застройку земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, была обозначена еще в 2002 г. закреплением этого направления в Программе социально-экономического развития на 2002–2004 гг. как одной из мер по развитию рынка земли, а упрощение процедур и сокращение сроков получения застройщиками прав на земельные участки для строительства — как меры стимулирования инвестиций в развитие недвижимости. Однако значимые изменения и результаты появились лишь в 2006–2007 гг. По данным заместителя министра регионального развития Российской Федерации С. Круглика, в 2007 г. в России 82% всех земель, предназначенных для строительства жилья, было реализовано с аукционов, что привело к увеличению стоимости земельных участков. По его мнению, при высокой цене на землю муниципалитеты «не будут брать со строителей готовым жильем, заставлять инвесторов строить социальную инфраструктуру, например детские сады». По оценке замминистра, обременения, которые налагаются местными властями на строителей, подчас превышают стоимость земли, реализующейся через аукционы<sup>2</sup>. Однако, по данным Генеральной прокуратуры РФ, нарушения порядка предоставле-

<sup>1</sup> Дефицит жилья в России в настоящий момент составляет около 1,6 млрд кв. м // [www.nevstroyka.ru](http://www.nevstroyka.ru), 13.03.06 г.

<sup>2</sup> Подорожание земли в РФ формирует цивилизованный рынок жилья // РИА «Новости». 26.12.07 г.

ния земель, в том числе для строительства, допускаются практически повсеместно<sup>1</sup>.

В настоящее время существует несколько вариантов предоставления земельных участков для строительства:

- в собственность; осуществляется исключительно через продажу на торгах и без предварительного согласования мест размещения объектов (п. 1 ст. 30 ЗК РФ);
- в аренду и постоянное (бессрочное) пользование с обязательным предварительным согласованием мест размещения объектов (п. 3 ст. 30 ЗК РФ);
- бесплатно в собственность или в аренду по выбору, без проведения торгов, лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории, если земельный участок находится в муниципальной собственности или государственная собственность на него не разграничена и он не находится в пользовании и/или во владении граждан или юридических лиц (п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ).

В судебной практике возникают сложности при рассмотрении споров, связанных с проведением торгов, из-за определения того, в каких случаях требуется «предварительное согласование размещения объекта» и, следовательно, торги проводить не нужно, а в каких предварительно согласовываться не нужно и проведение торгов является обязательным<sup>2</sup>. Правовое регулирование оснований проведения торгов по предоставлению земельных участков для строительства осуществлено крайне неудачно (п. 1, 2, 3, 11 ст. 30; п. 1 ст. 30.1 ЗК РФ). Для определения необходимости проведения торгов или отсутствия таковой учитывается сразу несколько факторов: в государственной/муниципальной собственности находится земля или она не разграничена; в собственность или аренду приобретается земельный участок; требуется ли для этой категории земель и цели предоставления предварительное согласование места размещения объекта. При этом все перечисленные критерии не увязаны между собой, что создает объективные трудности в правоприменении. Так что конкурсный порядок выделения земельных участков для строительства не является пока залогом прозрачности их предоставления. Следует изменить правовую регламентацию оснований для проведения аукционов по предоставлению земельных участков для строительства в целях согласования между собой всех критериев, влияющих на необходимость проведения аукционов либо отсутствие таковой.

Практической проблемой проведения многих аукционов сегодня является их *формальная открытость при реальном отсутствии выбора победителя на конкурсной основе*. Существует масса вариантов — и выставление нескольких компаний одним лицом (группой лиц), и информирование одного («своего») участника о параметрах предложений других лиц, с тем чтобы предложенные «своим» участником условия были наилучшими. Установить фактговора с участием чиновников высокого ранга в условиях тотальной российской коррупции, особенно с учетом наличия цепи посредников, достаточно сложно, поэтому такие факты скорее становятся предметом внимания счетных палат в связи с недополучением в бюд-

<sup>1</sup> Доклад Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ. <http://genproc.gov.ru>

<sup>2</sup> Например, постановление ФАС Волго-Вятского округа от 22 октября 2007 г. по делу № А11-12687/2006-К2-24/860.

жет средств от продажи или предоставления земли. Поэтому аукционы по предоставлению земельных участков для строительства нередко носят декоративный характер.

Особого внимания заслуживает процедура выбора земельных участков, которая в случае необходимости «предварительного согласования места размещения объектов» при предоставлении земли является обязательной. Она инициируется лицом, желающим осуществлять строительство, обеспечивается органом местного самоуправления и предусматривает вначале предварительное согласование места размещения объекта, а в последующем принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства (ст. 31 ЗК РФ).

Законом закреплено, что выбор земельного участка осуществляется «с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр», однако *практика застройки городов, особенно мегаполисов, нередко свидетельствует об обратном*. Решения о предоставлении земельных участков для строительства затрагивают интересы большого круга лиц, их последствиями становятся решения об изъятии и выкупе земельных участков и квартир, ограничения и нарушения прав пользования имеющимися жилыми и нежилыми помещениями.

Тем не менее на этапе принятия решения о выборе земельного участка, даже при условиях очевидных нарушений градостроительных, экологических, санитарных норм, *граждане и организации не имеют реальных возможностей воздействия на ситуацию, их полномочия определены законодателем как «право участвовать»* (п. 3 ст. 31 ЗК РФ) *в решении подобных вопросов, что фактически лишает их права воспрепятствования нарушениям их прав собственности, владения и пользования в случае принятия незаконных и необоснованных решений о предоставлении земельных участков под строительство*. В ситуации же когда земельный участок уже предоставлен, отменить принятые решения еще более сложно, поскольку и государственный орган, принявший решение, и лица, осуществляющие строительство, а в последующем и его частные инвесторы становятся оппонентами в этом споре.

Представляется необходимым внести в Земельный кодекс норму, предусматривающую возможность обжалования заинтересованными гражданами и предприятиями акта о выборе и решения о предоставлении земельного участка для строительства в случае нарушения таким решением градостроительных, экологических и санитарных норм. Такой механизм хотя бы частично позволит сузить число коррупционных и необоснованных решений о предоставлении земельных участков для строительства.

Введение с 1 октября 2005 г. порядка предоставления земельных участков под жилищное строительство с обязательным соблюдением процедуры проведения торгов (ст. 30.1 ЗК РФ)<sup>1</sup> и практически одновременная постановка задачи усиления надзора за соблюдением законности в этой сфере Генеральной прокуратуре повлекли в ряде регионов, например на территории Волго-Вятского арбитражного округа, рост числа земельных споров, часть из которых инициировалась органами прокуратуры в связи с выделением земельных участков для строительства с нарушением принятого закона<sup>2</sup>. Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка отмечает

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 октября 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ».

<sup>2</sup> Обобщение информации о деятельности Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа за 2006 г. (извлечение).

отсутствие правовых актов региональных органов власти, местного самоуправления, что затрудняет работу по надзору за законодательством в сфере реализации национального проекта «Доступное жилье». Так, прокурорами Адыгеи, Дагестана, Карачаево-Черкесии, Краснодарского края и Астраханской области было инициировано принятие органами местного самоуправления актов, определяющих процедуру и критерии предоставления земельных участков, Тульской области — Закона «О градостроительной деятельности в Тульской области», Нижегородской — более 200 актов в сфере землепользования и градостроительства, Пензенской — 11 проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки. Активно эту работу проводили и прокуроры Вологодской, Оренбургской, Кировской, Курской областей, Ямalo-Ненецкого автономного округа<sup>1</sup>. В сфере контроля за предоставлением и продажей земельных участков работает и Счетная палата. Так, например, в Лайшевском муниципальном районе Республики Татарстан только за I квартал 2008 г. было выявлено 288 фактов предоставления земельных участков в аренду без проведения аукционов как единственным желающим. А из 303 договоров аренды земельных участков лишь 15 были заключены по результатам торгов<sup>2</sup>.

До принятия аукционной схемы предоставления земельных участков под жилищное строительство большое количество земли было оставлено «про запас» и превратилось в «личный капитал ряда глав муниципальных образований и других соучастников этого процесса». Как заметил Президент РФ Д.А. Медведев, благодаря активному участию антимонопольной службы и Генпрокуратуры ситуацию с «припрятанными» участками удалось «в значительной степени исправить»<sup>3</sup>. На совещании с руководителями субъектов РФ, посвященном проблемам соблюдения законодательства при оформлении земельных участков под жилищное строительство и проведению государственной экспертизы проектной документации (июль 2007 г.), было также отмечено, что в регионах не соблюдается законодательство о распределении участков в ходе аукционов. Так, например, из 43 участков под жилищное строительство в Волгоградской области на аукционе был продан только один<sup>4</sup>.

Из плюсов нового порядка предоставления земли для строительства посредством аукционов необходимо отметить упрощение процедуры формирования земельного участка (установление границ, определение разрешенного использования земельного участка, технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и др.) для застройщика. Теперь все эти процедуры должны осуществляться государственными органами, что на первом этапе вызывало затруднения из-за изменения ряда технических и административных процедур, связанных с формированием участка. Кроме того, аукционы способствуют увеличению цены на земельные участки в несколько раз, что приносит в региональную казну дополнительные средства, однако этот же фактор способен влиять на увеличение и стоимости метра жилья. Тем не менее сделан первый шаг в сторону большей прозрачности процедуры предоставления земли для жилищного строительства.

<sup>1</sup> Из текста выступления Генерального прокурора РФ Ю. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры // genproc.gov.ru, 18.02.2008 г.

<sup>2</sup> Данные из материалов проверки Счетной палаты Республики Татарстан. Подробнее см.: <http://www.ach-fci.ru>

<sup>3</sup> Руководители регионов должны активнее использовать потенциал аукционов по предоставлению участков под жилищное строительство // [www.ros.ru](http://www.ros.ru)

<sup>4</sup> Там же.

Однако принятые меры пока не способны существенно изменить ситуацию в сфере предоставления земель для строительства по целому ряду причин. Попытка сделать порядок предоставления земель более законным и прозрачным путем проведения аукционов коснулась в основном выделения федеральных и муниципальных земель для жилищного строительства. Он не распространяется на все неразграниченные земли, которых в России, по данным на 2006 г., более 60% территории страны<sup>1</sup>. По-прежнему можно получить земельные участки для строительства (нежилищного) в аренду без проведения торгов в городах и сельских поселениях, для нужд сельскохозяйственного производства, земли из лесного фонда (п. 11 ст. 30 ЗК РФ) и др. Таким образом, большинство земельных участков продолжает предоставляться «в темную».

С октября 2007 г.<sup>2</sup> параллельно с проведением активных мероприятий по увеличению прозрачности процедур предоставления земельных участков для строительства новые преференции получили госкомпании, их управляющие компании, которым было предоставлено право получения без торгов земельных участков для «создания объектов недвижимости, управления ими и ранее созданными объектами» в границах особых экономических зон, и на прилегающих территориях», таким же правом наделены резиденты особых экономических зон (п. 13 ст. 30 ЗК РФ). С учетом размера активов, контролируемых сейчас госкомпаниями, расположения таких активов по всей территории страны и роста числа госкорпораций это исключение из общего правила регулирования, типичное проявление сегодняшней государственной экономической политики, потенциально охватывает значительный сегмент рынка. Помимо того что государство продолжает подобными способами обеспечивать поддержание неконкурентоспособной деятельности госкорпораций, оно препятствует развитию конкуренции и на только-только формирующемся рынке недвижимости, лоббируя интересы, представленные как публичные.

Кроме того, затрудняет выставление земельных участков на аукционы и отсутствие системы кадастрового учета, поскольку выставляемые для продажи участки должны быть «сформированными», что обязательно предполагает наличие кадастрового паспорта и еще целого ряда документов.

Резюмируя вышеизложенное, важно отметить следующее: обязательное проведение торгов как способ предоставления земельных участков для строительства является шагом вперед по направлению к большей прозрачности и законности в этой сфере. Однако существующее правовое регулирование несистемно, неудобно для правоприменения и сохраняет возможности предоставления земельных участков без соблюдения такого порядка, что обуславливает его низкую эффективность. Проводимые торги на практике далеко не всегда законны, а бывает, и фиктивны, при этом заранее известные результаты лишь легализуются посредством требуемых законом формальностей. В связи с этим исключительную важность приобретают, с одной стороны, расширение сферы действия норм об обязательном проведении торгов (аукционов и конкурсов), а также совершенствование механизмов их проведения в целях исключения манипуляций, а с другой — интенсификация антикоррупционных мер, включая применение мер ответственности, в том числе уголовной, в отношении чиновников и лиц, проводящих незаконные торги.

<sup>1</sup> Коммерсант. 2006. 8 апр.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “Об особых экономических зонах в РФ” и отдельные законодательные акты РФ».

### **Некоторые проблемы использования земель сельскохозяйственного назначения**

Сфера использования земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время требует особого внимания в связи с ростом цен на продовольствие и экспортом продовольственной продукции в размерах, значительно превышающих уровень экономической безопасности страны, стагнацией отрасли, необходимостью устранения промахов поспешной приватизации сельскохозяйственных земель 1991—1998 гг.<sup>1</sup>, в результате которой не появился широкий слой эффективных собственников в сельских районах, что в значительной степени обуславливает целый ряд социальных проблем сельского населения страны.

Проблемы, существующие сегодня в этой сфере, в значительной степени были предопределены теми механизмами, которые были использованы при приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Вот лишь некоторые из них:

- Значительное число брошенных и неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в том числе земельных долей, земель фонда перераспределения, земель, не используемых фермерами и неработающей частью сельского населения.

По данным Аграрного комитета Государственной Думы РФ на 2006 г., 26,6 млн га (примерно 6,8% всех сельскохозяйственных земель, или 22,1% земель, находящихся в частной собственности) приходятся на невостребованные земельные доли, т. е. в отношении данных земель было принято решение об их предоставлении в частную собственность, однако лица, в пользу которых принималось такое решение, даже не получали документов, удостоверяющих права на землю, и никогда не распоряжались такими земельными долями. Еще 6,6 млн га (примерно 1,7% всех сельскохозяйственных земель, или 5,5% земель, находящихся в частной собственности) находятся во владении лиц, которые, получив документы на землю в 1996 г., никогда земельной долей не распоряжались. Миллионы гектаров земель, переданных хозяйствами по требованию государства в фонд перераспределения в 90-е годы, остаются невостребованными. Значительная часть земли оказалась сосредоточена у неработающей части сельского населения. Учитывая, что средний возраст сельских жителей год от года растет, эта доля постоянно увеличивается.

В соответствии с п. 5 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>2</sup> (далее — Закон) земельные доли, собственники которых не распоряжались ими в течение 3 лет и более с момента приобретения прав на них, подлежат выделению в земельный участок. Образование такого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации (уполномоченный орган — МУГИСО). Некоторые регионы, например Свердловская область<sup>3</sup>, предпринимают усилия, направленные на

<sup>1</sup> По данным федеральной целевой программы «Развитие земельной реформы в РФ на 1999—2002 гг.», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694, к 1 января 1999 г. было приватизировано 115,9 млн га земель колхозов и совхозов, 11,8 млн работников бывших колхозов и совхозов стали собственниками земельных долей. Было сформировано 270,2 тыс. крестьянских фермерских хозяйств, в распоряжение которых было передано 13,8 млн га земли. В собственность граждан было передано 138 млн га, или 63% всех сельскохозяйственных угодий страны.

<sup>2</sup> № 101-ФЗ от 24 июля 2002 г.

<sup>3</sup> См. здесь и далее: Тюлькина М. Вовлечение в оборот сельскохозяйственных земель. <http://www.nedv.info>

выделение таких земельных участков и оформление прав собственности на них в целях дальнейшего распоряжения ими. Неиспользуемые земли быстро становятся непригодными для земледелия в связи с заболачиванием, засолением почв и др., кроме того, через 3 года сельхозугодья застают, и процесс их восстановления требует значительных финансовых затрат. С целью вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения МУГИСО стало практиковать так называемые временные схемы их использования, предусматривающие заключение договора аренды сроком до одного года. Такая инициатива руководства Свердловской области поддержана главами городских округов, муниципальных районов. Арендованная земля обрабатывается и засевается в то время, пока идет длительное оформление прав собственности на землю.

Кроме того, государство имеет право изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в судебном порядке в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением также в течение 3 лет (п. 3 ст. 6 Закона). Однако действие обоих норм не является эффективным и не смогло стать инструментом регулирования числа неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и невостребованных земельных долей. Основные причины существования такой ситуации кроются в отсутствии в региональных и местных бюджетах средств на проведение мероприятий, необходимых для выделения земельных участков из невостребованных долей и реализации мер по выявлению фактов неиспользования или ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель. Представляется необходимым принятие на федеральном уровне системы административных мер, в том числе законодательного характера, стимулирующих субъекты РФ к осуществлению активной деятельности по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель, оформлению прав собственности субъекта на такие земельные участки в целях последующей передачи их для использования — аренды, управления, в собственность, а также выделения достаточного финансирования для реализации указанных мер.

- Сложности оформления земель сельскохозяйственного назначения в собственность, связанные с высокими затратами на выдел земельных долей в земельные участки, трудностями и несовершенством механизма согласования интересов всех дольщиков земельных участков.

Неоправданная длительность и сложность процедуры оформления земель в собственность привела к тому, что *большая часть из 12 млн земельных долей не участвует в обороте*<sup>1</sup>, а если и участвует, то в теневом обороте.

Первыми шагами в направлении создания более простых механизмов выдела земельных долей стало принятие в июле 2008 г. изменений в Земельный кодекс, Федеральные законы «О регистрации прав на недвижимое имущество» и «О кадастровом учете»<sup>2</sup>, допускающих:

- возможность отказа собственника от права собственности на земельный участок и порядок его оформления;
- выдел доли из земельного участка, находящегося в долевой собственности, в том числе без согласия всех участников долевой собственности. Процеду-

<sup>1</sup> «Реформирование земельных и имущественных отношений» II. ТАСИС, 2006 г. С. 30. — <http://www.landmarket.ru>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования земельных отношений».

ра его реализации в мае 2008 г.<sup>1</sup> была закреплена в новой редакции ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Она предусматривает, что при отсутствии решения общего собрания о местоположении части земельного участка, подлежащего выделению, дольщик, желающий выделить земельный участок, вправе опубликовать в прессе либо известить других дольщиков о намерении выделения земельного участка с указанием его местоположения, и если в 30 дней не поступит возражений, местоположение такого участка будет считаться согласованным (п. 3, 4 ст. 13 Закона).

- возможность образования земельных участков на основании решения суда независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев (п. 6 ст. 11.2 ЗК РФ). Такая общая формулировка нормы, допускающая нарушение базовых прав собственников, землевладельцев и землепользователей, может стать причиной значительного числа нарушений законных прав и интересов физических и юридических лиц, особенно в условиях высокой коррупции. Реализация такого права в значительной степени будет зависеть от того, как будет формироваться судебная и арбитражная практика, в том числе по вопросам признания неиспользуемого земельного участка «бесхозяйной вещью»<sup>2</sup>.

Принятые нормы, безусловно, упростят возможность выделения земельных участков за счет земельных долей для региональных властей, а также тех, кто способен в соответствии с буквой закона реализовать предложенный механизм, что способно позитивно отразиться на динамике показателей неиспользованных и брошенных сельскохозяйственных земель в целом по стране. Однако этот механизм станет очередным способом лишения сельских жителей их земель в связи с неполучением надлежащей информации, отсутствием организационных и финансовых возможностей для получения помощи в реализации своих прав. Таким образом, фактически это механизм перераспределения земель сельскохозяйственного назначения в пользу государства, что отвечает необходимости распоряжения невостребованными земельными долями, либо крупных агрохолдингов и юридических лиц, которые не занимаются сельскохозяйственным производством.

- Высокие показатели банкротства сельхозпроизводителей.

В начале 2000-х годов до 40% зарегистрированных сельхозпроизводителей в России фактически не вели хозяйственной деятельности<sup>3</sup>. На протяжении 2004—2006 гг. наблюдался рост числа банкротств сельскохозяйственных организаций: около 1500 — в 2004 г., около 3500 — в 2005 г., около 4 тыс. — в 2006 г. В 2007 г. число банкротств снизилось до 2500<sup>4</sup>. Фонд перераспределения земель сельхозназначения за счет ликвидации сельхозпредприятий в отдельных регионах страны вырос на 3647 тыс. га (примерно на 1% общей площади земель сельхозназначения

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости”».

<sup>2</sup> Бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался (ст. 225 Гражданского кодекса РФ).

<sup>3</sup> Подробнее см.: Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса // Российская экономика в 2006 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП. С. 432.

<sup>4</sup> Статистические показатели о работе арбитражных судов РФ в 2007 г. М., 2008.

РФ по состоянию на начало 2007 г.). При этом преобладала тенденция добровольного отказа сельхозпредприятий от земельных ресурсов в связи с тяжелым экономическим положением.

Однако решение большинства проблем, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, лежит в плоскости обеспечения роста экономической эффективности сельского хозяйства: массового создания новых и поддержания старых эффективных сельскохозяйственных предприятий, развития системы кредитования под залог земель сельскохозяйственного назначения и кредитования сельхозпроизводителей под залог сельхозпродукции, усиления государственного надзора в сфере ценообразования на рынке закупок сельскохозяйственной продукции у товаропроизводителя, упрощения процедур получения земли в собственность сельхозпроизводителями и др.

Помимо экономических условий, необходимых для формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения и развития производства, важнейшим, если не сказать определяющим, фактором проблем развития сельского хозяйства является неготовность сельского населения к ведению хозяйства в квазирыночных условиях: быстро растущих цен на топливо и электроэнергию, монополии закупщиков сельхозпродукции, недостатка финансовых средств и отсутствия возможностей их привлечения. Даже куда менее сложные внешние условия требуют от эффективного производителя значительного числа навыков работы на рынке, которыми современные крестьяне и фермеры в основной массе не владеют из-за объективных причин — отсутствия рыночных отношений в стране в течение длительного времени и утраты традиций и навыков индивидуального ведения хозяйства. Поэтому исключительно важным представляется создание массовой системы обучения сельскохозяйственных производителей и управлению производством в существующих условиях, а также программы последующей помощи и поддержки (организационной, финансовой, информационной, юридической) созданных сельхозпредприятий, их «селекции» и «культтивирования». При отсутствии такой системы и широкого круга лиц, способных к организации сельхозпредприятий и управлению ими, любые расходы и условия не смогут обеспечить эффективного функционирования отрасли.

#### 16.2.5. Некоторые проблемы введения налога на недвижимость

Одной из широко обсуждаемых несколько последних лет проблем является введение налога на недвижимость, который должен заменить налог на имущество граждан и земельный налог. Необходимость перехода к налогу на недвижимость была определена еще в 2002 г. в Программе социально-экономического развития страны на 2002–2004 гг.<sup>1</sup>, который должен быть осуществлен после завершения формирования земельного кадастра и создания единых объектов собственности. Однако к лету 2008 г. эта работа не закончена, а введение системы государственного кадастрового учета планируется завершить только к 2012 г.

Удельный вес налога на имущество физических лиц в структуре налоговых доходов Российской Федерации составляет, по данным 2006 г., лишь 0,06%<sup>2</sup>. Введение данного налога производилось при отсутствии общегосударственного ка-

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910.

<sup>2</sup> Комментарии к Закону РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» /minfin.kodeks.ru

дастра недвижимого имущества, что сказалось на результатах его собираемости в консолидированный бюджет Российской Федерации.

Согласно заявлению, сделанным бывшим министром экономического развития РФ Г. Грефом в марте 2007 г., налог может быть введен лишь после 2010 г.<sup>1</sup>, а его ставка, по предварительной информации заместителя министра финансов РФ С. Шаталова, составит, скорее всего, 0,01–0,05% рыночной стоимости квартиры. Сейчас налог на имущество физического лица составляет 0,1% стоимости квартиры по оценке БТИ. По предварительным оценкам, озвученным министром, уровень налога для владельцев средних объектов недвижимости выше не будет, чем сейчас. Он будет даже ниже для владельцев скромных 1–2-комнатных квартир, дачных домиков, гаражей. Значительное повышение размера налога, подлежащего уплате, ожидает 10% состоятельных российских граждан, имеющих большие земельные участки в престижных районах, а также большие дачи и виллы. Пенсионерам и другим гражданам, живущим в центрах больших городов и имеющим дорогую недвижимость, но не имеющим возможности уплачивать высокий налог, могут быть предоставлены льготы<sup>2</sup>.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ до 2010 г. В. Путин заявил о необходимости принять главу Налогового кодекса, регулирующую взимание налога на жилую недвижимость граждан, исчисляемого от рыночной цены объекта недвижимости, активизировав обсуждение этой темы вновь. По информации из некоторых источников, законопроект, который вводит налог на недвижимость физических лиц, Государственная Дума может принять в 2008 г., после чего будет начата работа по введению налога в действие в разумные сроки<sup>3</sup>.

В качестве проблем предложенного варианта введения налога на недвижимость эксперты называют:

- негибкую систему определения лиц, которые нуждаются в льготах по налогу, что повлечет рост социальных проблем необеспеченных граждан;
- расчет данного налога муниципальными властями. По замыслу законодателей, за счет сборов этого налога должно будет формироваться до 45% муниципального бюджета<sup>4</sup>. В такой ситуации вполне закономерно, что ставка налога будет установлена на максимально высоком уровне аналогично тому, как это уже было с налогом на землю;
- несовершенство системы кадастровой оценки земли, которое может повлечь завышенный размер взыскиваемого налога. Помимо совершенствования самого механизма оценки решению этой проблемы, по мнению РСПП, со-действовало бы законодательное закрепление права на обжалование кадастровой оценки с возможностью привлечения независимого оценщика<sup>5</sup>. С этим следует согласиться, однако нельзя не отметить, что низкий уровень развития института оценки (его правовая регламентация, отсутствие пока цивилизованного рынка оценочных услуг, практики привлечения к ответственности за нарушение требований об оценке имущества, крайне слабый

<sup>1</sup> До этого сообщалось, что налог на недвижимость может быть введен уже с 1 января 2009 г. // [www.kp.ru](http://www.kp.ru)

<sup>2</sup> [www.kp.ru](http://www.kp.ru), 31.03.07 г.

<sup>3</sup> Разные источники называют в качестве срока введения налога на недвижимость 2009, 2010, 2011, 2012 гг.

<sup>4</sup> Подробнее см.: [www.miel.ru](http://www.miel.ru), 01.04.07 г.

<sup>5</sup> [www.ng.ru](http://www.ng.ru), 16.02.07 г.

административный контроль в этой сфере) является благоприятной средой для злоупотреблений в этой сфере. Однако о фактах завышенной кадастровой оценки земли, например, в Ленинградской области уже известно<sup>1</sup>, и поэтому так или иначе механизм оспаривания кадастровой стоимости должен быть предусмотрен.

Предложенный законодателем вариант регулирования налога на недвижимость никак не решает широко распространенную проблему уклонения от уплаты такого налога посредством неоформления прав на уже построенные объекты недвижимости, используемые по назначению годами или пригодные для такого использования. Не исключено, что в конечном счете налог может быть введен для каждого промежуточного этапа строительства, и даже владельцам недостроенных фундаментов придется платить за них налоги. Такая практика уже используется во многих странах, и вполне возможно, что она будет применена в России при введении нового налога на недвижимость<sup>2</sup>.

Законодателем должен быть продуман какой-то особый механизм введения этого налога для лиц с действующим договором ипотеки недвижимости, поскольку введение такого налога способно существенно ухудшить положение заемщиков, дискредитировав очередную государственную программу. Особого внимания требует и налогообложение недвижимости молодых семей, не имеющих возможности оплачивать налог в полном размере.

Кроме того, с введением нового налога на недвижимость всем известные проблемы низкого уровня налогового администрирования<sup>3</sup> еще более обостряются из-за отсутствия в необходимом количестве подготовленных к решению новых налоговых вопросов государственных служащих в сфере налогообложения, а также роста числа лиц, обратившихся в налоговые органы в связи с введением нового налога.

### 16.2.6. Заключительные положения

В целом государственную политику последних лет в земельной сфере характеризует:

- обилие разрозненных, недостаточно проработанных и несистемных мер, направленных на формирование цивилизованного рынка земли;
- значительная задержка принятия самых необходимых мер;
- принятие стимулирующих мер вопреки рыночной ситуации;
- принятие мер, нередко не обеспеченных ресурсами для их исполнения;
- отсутствие системы эффективного административного контроля;
- приоритет государственных или квазигосударственных интересов над частными.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Аневалова Е. Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий // Российская экономика в 2006 г. М.: ИЭПП, 2007. С. 655.

<sup>2</sup> www.ng.ru, 16.02.07 г.

<sup>3</sup> Согласно исследованию проблем предпринимательской деятельности, проведенному ВЦИОМом, в сентябре–октябре 2007 г., в ходе которого были опрошены 1200 предпринимателей–владельцев и топ-менеджеров частных компаний в 40 регионах России, 42% бизнесменов ставят проблему налоговой политики (высокие размеры налоговых ставок, неэффективное налоговое администрирование) на второе место после проблемы квалифицированных кадров. См.: Бизнесу в России мешает нехватка квалифицированных кадров, высокие налоги и коррупция // wciom.ru, 28.02.08 г.

Доминирование государственной собственности на землю продолжает оставаться сегодня фактором неустойчивости всех существующих прав собственности: на акции и доли предприятий, на другие ценные бумаги и недвижимость, что особенно ощутимо в условиях коррупции (как элемента системы всех государственных органов) недостаточного уровня развития системы судов, низкой эффективности государственного управления.

Права пользования, владения и распоряжения как производные от прав собственности находятся в еще более зависимом положении и как следствие сопровождаются еще более высокими рисками. Развитие института частной собственности на землю и формирование рынка земли являются факторами, способными обеспечить рост и развитие предприятий и промышленности страны, приток инвестиций, стать толчком для развития финансовой системы. Однако при реализации программы развития земельного рынка важно иметь в виду, что сам факт передачи собственности на значительное число земель не способен обеспечить рост экономической эффективности использования земель и не должен являться самоцелью. Опыт агропромышленного сектора экономики тому наглядное подтверждение.

Земля должна передаваться предприятиям изначально на таких условиях, которые привлекут только эффективных собственников, иначе «раздача земель» сегодня обернется необходимостью их «собирания» спустя 10—15 лет. Если государство стремится к формированию рынка земли, то передача земли в собственность предприятий и предпринимателей должна определяться реальным спросом и принятием мер, направленных на его повышение, а не поставленными сверху задачами с количественными параметрами.

Государство должно осуществлять меры, направленные на то, чтобы:

- земельные ресурсы, находящиеся в собственности, могли быть использованы в качестве залогового инструмента;
- земли, находящиеся вне населенных пунктов и небольших поселений, становились более экономически привлекательными в связи с развитой социальной инфраструктурой (электро-, газо-, водоснабжением, наличием автодорог и т. п.);
- границы земельных участков были определены;
- права собственности и владения землей могли быть надлежащим образом оформлены государством;
- налоги в сфере недвижимости приняты до, а не после того, как появится широкий слой собственников.

Тем не менее нельзя не отметить и имеющиеся положительные тенденции — попытки поиска баланса интересов в вопросах выкупа земельных участков предприятий, стимулирование субъектов РФ к активизации процесса разграничения земель, введение аукционной системы предоставления участков для строительства, усиление надзора за соблюдением законодательства в этой сфере и некоторые другие.

В целях дальнейшего развития земельных отношений и рынка земли представляется необходимым принятие следующих мер:

- демонополизация рынка услуг по межеванию земель, формированию земельных участков и инвентаризации зданий и сооружений. Возможным вариантом решения проблемы высоких цен на переходный период могут являться введение максимально допустимого уровня цен на землеустроительные, ка-

дастровые, инвентаризационные услуги Минэкономразвития, а также активизация деятельности ФАС в сфере надзора за соблюдением установленных тарифов и проверки деятельности частных структур, действующих на рынке этих услуг;

- завершение процессов разграничения государственной собственности на землю и создание системы кадастрового учета. При этом обязательной является разработка и принятие в среднесрочной перспективе системы стимулирующих мер для регионов в целях активизации процесса разграничения государственной собственности на землю в отношении земель некрупных населенных пунктов и земель, находящихся вне поселений;
- в целях обеспечения возможностей выкупа земельных участков предприятиями по льготной цене необходимо обязать органы федеральной власти и органы власти субъектов РФ сформировать в кратчайшие сроки консолидированные списки приватизированных предприятий и принадлежащих им зданий, а также установить подзаконным нормативным актом ограниченный жесткими сроками механизм получения сведений о приватизации предприятий, данные о которых отсутствуют;
- для эффективного правоприменения новаций, связанных со снижением выкупной цены, немаловажен вопрос создания механизма реализации такого выкупа, он должен исключать получение земельного участка под предприятием с целью его последующей перепродажи, поскольку в этом случае основные премии от сниженной цены получат посредники, нередко являющиеся аффилированными с чиновниками структурами, а экономический эффект для государства будет мизерным. В настоящее время такого механизма нет;
- создание приемлемых условий и механизмов для выкупа земли средними и малыми предприятиями. В качестве вариантов могут быть рассмотрены кредитование на длительный срок с низкой процентной ставкой, рассрочка выплаты стоимости выкупа, а также бесплатная передача земли для предприятий, развитие которых приоритетно для экономики страны (например, сельское хозяйство);
- в целях исключения злоупотреблений при установлении и снятии запрета на строительство и реконструкцию зданий в Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне должны быть установлены основания наложения и снятия такого запрета, а также предусмотрена обязанность предоставления должностными лицами государственных органов копий вынесенных по этому поводу решений заинтересованным лицам и процедуры обжалования таких решений в суд;
- установление запрета на регистрацию прав собственности на землю без проведения межевания в рамках «дачной амнистии», так как такая регистрация в среднесрочной перспективе обусловит значительный рост споров и издержек собственников земельных участков и строений, связанных с неопределенностью границ владений, а также явится фактором, способствующим злоупотреблению правом. Одновременно с этим должен быть принят ряд мер для улучшения организации процесса оформления прав собственности на землю в рамках «дачной амнистии»: обеспечение подготовки необходимого числа специалистов в области межевания земли, финансирование увеличения их штата, оптимизация и достаточное финансирование процесса оформления земель в собственность физических лиц в рамках «дачной амнистии» в целях обслуживания большего количества обратившихся лиц,

- сокращения сроков обмера земли и оформления документов, исключения злоупотреблений;
- законодательное закрепление прав граждан и юридических лиц на оспаривание кадастровой оценки земли с возможностью проведения ее независимой оценки. Размер кадастровой стоимости является определяющим и для выкупа земли, и для исчисления арендной платы, а в будущем он будет оказывать и существенное влияние на размер взимаемых налоговых платежей. При этом механизм проведения кадастровой оценки пока далек от совершенства (переоценка будет проводиться каждые 5 лет), нарушение прав собственников, землевладельцев и землепользователей уже имеет место, однако адекватных механизмов защиты своих прав они пока лишены. Введение возможности оспаривания стоимости земли является фактором, способствующим стабильности института собственности и защите прав собственников и владельцев земли. Вполне возможно, что такая мера потребует дальнейшего изменения правового регулирования института оценки в целях повышения ответственности оценщиков и исключения злоупотреблений в этой сфере;
  - реализация на федеральном уровне системы мер по контролю за определением кадастровой стоимости земель в регионах;
  - доработка введенного законодателем в июле 2007 г. порядка приобретения земельного участка в общую собственность и условий заключения договора с множественностью лиц на стороне арендатора, с тем чтобы права собственников части зданий, соседями которых являются арендаторы, не были нарушены.

Для вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения представляется необходимым принятие на федеральном уровне системы административных мер, в том числе законодательного характера, стимулирующих субъекты РФ к осуществлению активной деятельности по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель, оформлению прав собственности субъекта на такие земельные участки в целях последующей передачи их для использования в аренду, управление, собственность юридических или физических лиц, а также выделение достаточного финансирования для реализации указанных мер.

В целях обеспечения законности изъятия и резервирования земель, предотвращения злоупотреблений в сфере принятия правовых актов субъектами РФ и муниципальными органами по этим вопросам и их реализации представляется необходимым:

- законодательно закрепить обязанность органов государственной власти РФ, субъектов РФ, муниципальных органов не менее чем за год публиковать в средствах массовой информации принятые решения и планы развития территорий, связанные с резервированием и изъятием земельных участков;
- в целях защиты прав собственников, землевладельцев и землепользователей ввести в законодательство (Земельный кодекс РФ) понятие «государственные и муниципальные нужды», исключающее его расширительное толкование, а также исключить в отношении изъятия земли правовые нормы об «иных обстоятельствах...» и «иных случаях, предусмотренных федеральным законом» (п. 3 ст. 49, пп. 7 п. 3 ст. 45, пп. 7 п. 2 ст. 46 ЗК РФ);
- законодательно закрепить обязательное проведение публичных слушаний при передаче в собственность земельных участков под многоквартирными домами, а также активизировать деятельность органов прокуратуры в сфере надзора за

принятием органами местного самоуправления и поселений нормативных актов по проведению публичных слушаний, за проведением публичных слушаний в сфере землепользования и защиты прав граждан в этой сфере;

- отменить резервирование земли в целях размещения объектов капитального строительства (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ).

В целях создания конкурентной среды на строительном рынке, снижения уровня коррупции в сфере предоставления земельных участков для строительства, повышения качества построенных объектов представляется необходимым:

- изменение правовой регламентации порядка предоставления земельных участков для строительства в целях создания единой стройной системы правовых норм, предусматривающей обязательность проведения конкурсов и аукционов по предоставлению земельных участков для строительства во всех случаях;
- активизация деятельности ФАС, Счетной палаты РФ и органов прокуратуры в сфере проверки и соблюдения законности при проведении таких конкурсов;
- внесение в Земельный кодекс РФ нормы, предусматривающей возможность обжалования заинтересованными гражданами и предприятиями акта о выборе и решения о предоставлении земельного участка для строительства в случае нарушения таким решением градостроительных, экологических и санитарных норм. Такой механизм хотя бы частично позволит защитить права собственников и сузить число коррупционных и необоснованных решений о предоставлении земельных участков для строительства.

### 16.3. Российский рынок жилья

На рубеже 1990-х и 2000-х годов состояние российского рынка жилья, начавшего формироваться еще в самом начале 90-х годов, определялось факторами, связанными с преодолением последствий кризиса 1998 г.

1998 год занял особое место в новейшей истории российского рынка недвижимости. С точки зрения профессиональных участников рынка недвижимости, главная особенность этого года состояла в том, что *впервые в новейшей истории рыночных отношений в России* (за 7–8 лет своего становления и развития) он отреагировал на изменение макроэкономической ситуации в стране *в соответствии с закономерностями рыночной экономики: во всех городах в период кризиса цены на жилье и другие объекты недвижимости в долларовом эквиваленте снизились*. Ранее в периоды аналогичных кризисов (например, «черный вторник» октября 1994 г. и др.) цены в основном повышались, а на протяжении 1990-х годов наблюдалась достаточно устойчивая сегментация городов по виду валюты, используемой для номинирования цен на жилье (доллары или рубли).

Другим итогом 1998 г. для рынка жилья городов России стало усиление раслоения городов по темпам снижения стоимости жилья вследствие не увеличения разрыва в уровне платежеспособного спроса населения, а различий в валюте, используемой для номинирования цен на жилье. В городах, где оно оценивалось в рублях, цены (в долларовом эквиваленте) за 2–3 месяца после кризиса упали на 50–60% и потом практически не снижались, а в городах с долларовой номинацией цен они начали снижаться лишь в конце 1998 г. (к концу 1999 г. — на 35–50%), после чего наступила стабилизация.

Таким образом, рынок недвижимости, как это и следует из теории циклических колебаний в рыночной экономике, прошел стадию спада и вступил в стадию депрессивной стабилизации. Вопрос дальнейшего развития перешел в иную плоскость: когда после возобновления экономического роста в стране начнется этап нового подъема на рынке жилья и каков будет характер его протекания?

Оказалось, что послекризисное восстановление на рынке жилья городов России происходило синхронно. Раньше других началось восстановление рынка в тех городах, в которых цены снизились больше других, а темпы их роста (в процентах от нижней точки) были выше. Большинство городов вернулись на докризисный уровень цен уже к концу 2001 г. Весной—летом 2002 г. началась стадия стабилизации, которая к концу года сменилась стадией роста цен.

Общим фоном для процессов, происходивших на рынке жилья в 2000—2008 гг., стали в целом позитивные итоги социально-экономического развития страны в этот период: высокие темпы прироста ВВП и инвестиций, устойчивость бюджетной системы, приток капитала, рост благосостояния населения, выразившийся в росте реальных располагаемых доходов и реальной начисленной заработной платы. Хорошим фундаментом для всего этого были растущие валютные поступления от российского экспорта, обусловленные высокими ценами на энергоносители на мировом рынке.

Особенности динамики цен на рынке жилья России в истекшие годы были связаны со следующими обстоятельствами:

- воздействием динамики макроэкономических показателей, определявших индексы реальных (с исключенной инфляцией) цен на жилье;
- существенными различиями в городах итоговых величин роста цен, которые прошли через ряд циклов, что требует анализа динамических рядов в среднесрочной ретроспективе;
- неоднозначным влиянием институциональных факторов, главным образом регулятивного вмешательства со стороны государства.

### 16.3.1. Динамика цен: основные итоги

Обобщенной характеристикой ситуации на рынке жилья могут служить данные табл. 16.10, где указана средняя удельная цена предложения квартир в городах России, представляющих все федеральные округа (кроме Дальневосточного), за период 1999—2007 гг. на конец соответствующего года (в долларовом исчислении), рассчитанная по данным сертифицированных РГР аналитиков рынка недвижимости<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Все расчеты проведены по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости: В.М. Луцковым, Л.М. Казимир (АКЦ холдинга «Миэль»), С.Г. Стерником (ООО Sternik's Consulting), независимыми аналитиками А.Г. Бекетовым, А.Ю. Сапожниковым (все — Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, («Бюллетень недвижимости», Санкт-Петербург), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили (все — РИЦ УПН, Екатеринбург), А.М. Чемерных, УК («АССА-Строй», Ижевск), П.Л. Смеловым, Т.В. Высоцкой, «Сибакадемстрой Недвижимость», Е.А. Ермоловой, RID Analytics (все — Новосибирск), А.М. Чумаковым, («Титул», Ростов-на-Дону), Р.М. Даутлетшиной, «Перспектива консалтинг», Э.Д. Епишиной, ООО «Камская долина» (все — Пермь), В.Н. Каминским, (ТИТАН, Тверь), Н.А. Ярсиной, «Центр недвижимости», М.А. Исаевой, «Золотой ключ» (все — Ульяновск), А.И. Евстафьевым, (ООО «ВИЛАН», Краснодар), Н.Н. Афанасьевой, (Адалин-Экспертиза собственности», Ярославль).

Данные представлялись аналитиками в валюте номинирования на рынке данного города. Кроме того, использовались официальные данные о среднемесячном курсе доллара и инфляции и другим макроэкономическим показателям, публикуемые ЦБ РФ и Росстатом.

Таблица 16.10

## Динамика средней удельной цены предложения квартир в 1999—2007 гг.

Город (регион)	Долл./ кв. м								
	Декабрь 1999 г.	Декабрь 2000 г.	Декабрь 2001 г.	Декабрь 2002 г.	Декабрь 2003 г.	Декабрь 2004 г.	Декабрь 2005 г.	Декабрь 2006 г.	Декабрь 2007 г.
Москва	656	699	940	1096	1610	1953	2658	4828	5429
Санкт-Петербург	380	365	469	588	841	1083	1180	2593	3200
Екатеринбург	220	336	484	519	570	882	1062	2415	2615
Московская область	180	350	471	559	748	908	1121	2522	2536
Новосибирск	210	263	440	434	524	748	1012	1658	2400
Пермь	182	287	409	394	410	680	882	1430	2258
Краснодар	...	...	...	454	505	700	790	1370	2088
Ростов-на-Дону	...	...	346	413	494	656	861	1385	1910
Ярославль	...	...	319	377	533	566	876	1758	1910
Ижевск	...	...	360	388	400	516	705	1837	1865
Тверь	190	203	268	313	360	542	688	1370	1833
Ульяновск	134	158	216	260	300	405	486	859	1243

На протяжении всего анализируемого периода наиболее высокие цены на жилье наблюдались в столичных городах (Москва и Санкт-Петербург). В Москве в 2001 г. цена одного квадратного метра превысила 1 тыс. долл., в 2005 г. — 2 тыс. долл., а в следующем году были преодолены сразу два уровня (3 и 4 тыс. долл.), в конце 2007 г. цена приблизилась к 5,5 тыс. долл. В Санкт-Петербурге рубеж в 1 тыс. долл. за квадратный метр оказался превзойден в 2004 г., 2 тыс. долл. — в 2006 г., а 3 тыс. долл. — в 2007 г.

В остальных городах выборки, представленной в табл. 16.10, абсолютные величины цен на жилье до 2004 г. включительно оставались в пределах 1 тыс. долл. за квадратный метр. В Екатеринбурге и Московской области цены на жилье превысили 1 тыс. долл. за квадратный метр в 2005 г., а годом позднее — 2 тыс. долл. Схожая ситуация наблюдалась в 2005 г. в Новосибирске, но уровень 2 тыс. долл. за квадратный метр был превзойден годом позже, в 2007 г. В большой группе городов (Пермь, Краснодар, Ростов-на-Дону, Ярославль, Ижевск, Тверь) отметка в 1 тыс. долл. была пройдена в 2006 г.<sup>1</sup>, причем в Перми и Краснодаре цены уже в следующем году превысили 2 тыс. долл. за квадратный метр. Замыкающим в группе городов с ценами на жилье, превышающими 1 тыс. долл., оказался Ульяновск, где этот уровень был превышен только в 2007 г.

Ниже в табл. 16.11 представлены индексы цен на жилье за анализируемый 8-летний период.

<sup>1</sup> В числе городов, где в 2006 г. стоимость жилья стала превышать 1 тыс. долл., можно назвать также Уфу, Тюмень, Кемерово, Красноярск, которые не представлены в табл. 16.10—16.12 ввиду отсутствия соответствующих данных до 2004 г.

Таблица 16.11

## Индексы средней удельной цены предложения квартир в 2000—2007 гг.

Город (регион)	Декабрь 2000 / декабрь 1999	Декабрь 2001 / декабрь 2000	Декабрь 2002 / декабрь 2001	Декабрь 2003 / декабрь 2002	Декабрь 2004 / декабрь 2003	Декабрь 2005 / декабрь 2004	Декабрь 2006 / декабрь 2005	Декабрь 2007 / декабрь 2006	Декабрь 2007 / декабрь 1999
Москва	1,065	1,345	1,166	1,469	1,213	1,361	1,816	1,124	8,276
Санкт-Петербург	0,961	1,285	1,254	1,430	1,288	1,089	2,197	1,234	8,421
Екатеринбург	1,527	1,440	1,072	1,099	1,547	1,204	2,274	1,083	11,88
Московская область	1,944	1,346	1,189	1,338	1,214	1,235	2,250	1,006	14,09
Новосибирск	1,252	1,673	0,986	1,207	1,427	1,353	1,638	1,447	11,42
Пермь	1,577	1,425	0,963	1,041	1,659	1,297	1,621	1,579	12,41
Краснодар	...	...	...	1,112	1,386	1,129	1,734	1,524	4,599*
Ростов-на-Дону	...	...	1,194	1,196	1,328	1,313	1,609	1,379	5,520*
Ярославль	...	...	1,182	1,414	1,062	1,548	2,007	1,086	5,987*
Ижевск	...	...	1,078	1,031	1,290	1,366	2,606	1,015	5,181*
Тверь	1,068	1,320	1,168	1,150	1,506	1,269	1,991	1,338	9,647
Ульяновск	1,179	1,367	1,204	1,154	1,350	1,200	1,767	1,447	9,276

\* Декабрь 2007 г. по отношению к декабрю 2002—2003 гг.

Если рассматривать восьмилетний интервал 2000—2008 гг. в целом, то в наибольшей степени (более чем в 14 раз) выросли цены на жилье в Московской области, в 11—12 раз — в Перми, Екатеринбурге и Новосибирске, более чем в 9 раз — в Твери и Ульяновске и, наконец, наиболее скромно (более чем в 8 раз) выглядела динамика этого показателя в Москве и Санкт-Петербурге, где цены были наиболее высоки в абсолютном выражении. В 5—6 раз выросли цены в Ярославле, Ростове-на-Дону и Ижевске за 6 лет (2002—2007).

При анализе индексов цен на жилье в погодовом исчислении следует отметить в 2000 г. Подмосковье, Пермь и Екатеринбург (рост в 1,5—2 раза), в 2001 г. — Новосибирск (почти на 70%), в 2002 г. — Санкт-Петербург (примерно на четверть), в 2003 г. — Москву, Санкт-Петербург и Ярославль (более чем на 40%), в 2004 г. — Пермь, Екатеринбург и Тверь (более чем 50—60%), в 2005 г. — Ярославль (более чем в 1,5 раза), в 2006 г. — Ижевск, Екатеринбург, Московскую область, Санкт-Петербург, Ярославль (более чем вдвое), в 2007 г. — Пермь и Краснодар (более чем в 1,5 раза). Важно подчеркнуть, что почти во всех городах рост носил постоянный, неуклонный характер. Небольшими исключениями стали Санкт-Петербург в 2000 г., а также Пермь и Новосибирск в 2002 г., где имело место мизерное падение абсолютного уровня цен (до 4%).

Важным индикатором тенденций на рынке недвижимости может служить относительная стоимость жилья в сопоставимых ценах базового периода.

Переходя к анализу реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье, необходимо напомнить о динамике основных макроэкономических показателей. За 8 лет (2000—2007) потребительские цены в стране выросли в 2,78 раза.

Средний номинальный курс доллара в декабре 2007 г. составил 24,57 руб., тогда как в декабре 1999 г. — 26,8 руб. Следовательно, индекс девальвации рубля к доллару составил в 2007 г. 0,917, что означало укрепление курса российской национальной валюты. Соответственно индекс инфляции доллара в России за 2007 г. составил 3,0. Произошло сильное обесценение доллара внутри России, и за анализируемый восьмилетний период его покупательная способность сократилась на 2/3. Примерно половина этого падения пришлась на 2005—2007 гг., когда российская экономика все более явно стала ощущать приток капитала, заметно усилившийся вследствие роста мировых цен на нефть, и начались финансовые проблемы за океаном.

Пересчет индексов изменения номинальных долларовых и рублевых цен в сопоставимые (с учетом инфляции и рубля, и доллара) дает возможность рассчитать индекс реальных (очищенных от инфляции как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS)<sup>1</sup>. Его величина по итогам всего временного интервала 2000—2007 гг. (относительно декабря 1999 г.) и каждого взятого в отдельности календарного года внутри него представлена в табл. 16.12.

Таблица 16.12

## Индексы реальных цен на жилье в 2000—2007 гг.

Город (регион)	Декабрь 2000 / декабрь 1999	Декабрь 2001 / декабрь 2000	Декабрь 2002 / декабрь 2001	Декабрь 2003 / декабрь 2002	Декабрь 2004 / декабрь 2003	Декабрь 2005 / декабрь 2004	Декабрь 2006 / декабрь 2005	Декабрь 2007 / декабрь 2006	Декабрь 2007 / декабрь 1999
Москва	0,926	1,223	1,070	1,214	1,028	1,266	1,520	0,939	2,759
Санкт-Петербург	0,836	1,168	1,150	1,182	1,092	1,013	1,838	1,031	2,807
Екатеринбург	1,328	1,309	0,983	0,908	1,311	1,120	1,903	0,905	3,960
Московская область	1,690	1,224	1,091	1,106	1,029	1,149	1,883	0,840	4,697
Новосибирск	1,089	1,521	0,905	0,998	1,209	1,259	1,371	1,209	3,807
Пермь	1,371	1,295	0,883	0,860	1,406	1,206	1,356	1,319	4,137
Краснодар	...	...	...	0,919	1,175	1,050	1,451	1,273	1,823*
Ростов-на-Дону	...	...	1,095	0,988	1,125	1,221	1,346	1,152	1,953*
Ярославль	...	...	1,084	1,169	0,900	1,440	1,679	0,907	2,118*
Ижевск	...	...	0,989	0,852	1,093	1,271	2,180	0,848	1,833*
Тверь	0,929	1,200	1,072	0,950	1,276	1,180	1,666	1,118	3,216
Ульяновск	1,025	1,243	1,105	0,954	1,144	1,116	1,479	1,209	3,092

\* Декабрь 2007 г. по отношению к декабрю 2002—2003 гг.

Как следует из табл. 16.12, за 8 лет реальная стоимость жилья выросла во всех городах. Лидерами в этом отношении являются Московская область и Пермь, где значение индекса IGS превысило 4. Более чем втрое индекс увеличился в Екатеринбурге, Новосибирске, Твери и Ульяновске, примерно в 2,7—2,8 раза — в Москве

<sup>1</sup> Расчет индекса IGS производится по следующей формуле:  $IGS = I_{cp}/I_{ip} = I_{cd}/I_{id}$ , где  $I_{cp}$  — индекс цены на жилье в рублях,  $I_{ip}$  — индекс потребительских цен,  $I_{cd}$  — индекс цены жилья в долларах,  $I_{id}$  =  $I_{ip}/I_{drd}$  — индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен),  $I_{drd}$  — индекс девальвации рубля относительно доллара.

и Санкт-Петербурге. В Ярославле, Ижевске, Ростове-на-Дону и Краснодаре реальная стоимость жилья выросла в 1,8–2,1 раза за 6 лет (2002–2007).

Сопоставление динамики погодовых индексов номинальных и реальных цен на жилье обнаруживает тот факт, что падение реальной стоимости жилья было достаточно распространенным явлением. Только в 2001 г. и 2005–2006 гг. рост цен был во всех городах, представленных в табл. 16.12. Падение, напротив, наблюдалось в 2000 г. в Москве, Санкт-Петербурге и Твери, в 2002 г. — в Екатеринбурге, Новосибирске, Перми и Ижевске, в 2003 г. к ним добавились Краснодар, Ростов-на-Дону, Тверь и Ульяновск, в 2004 г. единственным из анализируемых городов, где произошло снижение реальной стоимости жилья, был Ярославль. В 2007 г. данное явление наблюдалось в Москве и Подмосковье, Ярославле, Екатеринбурге и Ижевске. С точки зрения глубины падения (более 15–16%) необходимо выделить Санкт-Петербург в 2000 г., Подмосковье и Ижевск в 2007 г. Близкие к этому величины (более 10%) наблюдались в Перми (2002–2003) и Ижевске (2003 г.). В группе лидеров по показателю роста реальной стоимости жилья (более чем в 1,5–2 раза в погодовом исчислении) находились Московская область (2000 и 2006 гг.), Новосибирск (2001 г.), Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Ижевск, Тверь (2006 г.).

Процесс укрепления рубля и дедолларизации российской экономики в последние несколько лет привел к тому, что цены на жилье в большинстве городов стали номинироваться в рублевом выражении. Из всех представленных в табл. 16.12 городов в 2007 г. долларовая номинация цен сохранялась только в столичном регионе (Москва и Подмосковье).

### **16.3.2. Закономерности развития рынка жилья городов России в среднесрочном периоде**

В 2005–2007 гг. рынок жилья городов России прошел очередной цикл роста цен, в результате которого цены предложения удвоились и утроились (выросли в 2,6–3,4 раза). По итогам этих лет всю выборку городов, представленную в табл. 16.10, можно разделить на две подгруппы: 1) Ижевск, Тверь, Ярославль, Пермь, Новосибирск, Ульяновск, где цены выросли более чем втрое; 2) Краснодар, Екатеринбург, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Москва и Подмосковье, где цены выросли в 2,6–3,0 раза.

При этом рост происходил во всех городах, но несинхронно: за первый календарный год (2005 г.) прирост составил от 9% (Санкт-Петербург) до 55% (Ярославль), за два года (2005–2006 гг.) — от 96% (Краснодар) до 256% (Ижевск), за три года (2005–2007 гг.) — от 178% (Москва) до 261% (Ижевск). Следовательно, динамика цен за три календарных года не позволяет выявить общих для различных городов закономерностей роста цен. Необходимо проанализировать более длинные ряды данных.

Мониторинг рынка жилья, проводимый в Москве с июня 1990 г., а в других городах — с 1992 г., дает возможность объективного анализа поведения рынка на основе накопленных рядов среднемесячных удельных цен на квартиры (табл. 16.13).

Таблица 16.13

**Стадии развития рынка жилья и их продолжительность  
в различных регионах России в 1990—2006 гг.**

Наименование стадии	Москва	Санкт-Петербург	Московская область
1	2	3	4
Старт и взлет	июнь 1990 г. — март 1995 г.	декабрь 1991 г. — май 1994 г.	...
Стабилизация	апрель 1995 г. — август 1998 г.*	июнь 1994 г. — октябрь 1998 г.**	декабрь 1996 г. — июль 1998 г.***
Кризис	сентябрь 1998 г. — июнь 2000 г.	ноябрь 1998 г. — октябрь 2000 г.	август 1998 г. — декабрь 1999 г.
Послекризисное восстановление	июль 2000 г. — декабрь 2001 г.	ноябрь 2000 г. — январь 2003 г.	январь 2000 г. — февраль 2002 г.
Стабилизация-2002	январь 2002 г. — август 2002 г.	—	март 2002 г. — июль 2002 г.
Юбилейный рост****	—	февраль 2003 г. — август 2003 г.	—
«Нефтяной» рост	сентябрь 2002 г. — июнь 2004 г.	август 2003 г. — июль 2004 г.	август 2002 г. — сентябрь 2004 г.
Стабилизация-2004	июль 2004 г. — июль 2005 г.	июль 2004 г. — июль 2005 г.***	октябрь 2004 г. — сентябрь 2005 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	июль 2005 г. — июнь 2006 г.	август 2005 г. — декабрь 2006 г.	октябрь 2005 г. — сентябрь 2006 г.
Переход к стабилизации	июль 2006 г. — декабрь 2006 г.	—	сентябрь 2006 г. — декабрь 2006 г.
Стабилизация-2007	декабрь 2006 г. — октябрь 2007 г.	декабрь 2006 г. — март 2007 г.	декабрь 2006 г. — октябрь 2007 г.
Начало нового роста	октябрь 2007 г. — декабрь 2007 г.	март 2007 г. — декабрь 2007 г.	октябрь 2007 г. — декабрь 2007 г.
Наименование стадии	Новосибирск	Екатеринбург	Тверь
Старт и взлет	...	декабрь 1991 г. — июнь 1994 г.	декабрь 1991 г. — июнь 1994 г.
Переход к стабилизации	...	июль 1994 г. — июль 1998 г.	—
Стабилизация-1997	декабрь 1996 г. — июль 1998 г.***	—	июль 1994 г. — сентябрь 1998 г.
Кризис	июль 1998 г. — декабрь 2000 г.	август 1998 г. — июнь 2000 г.	октябрь 1998 г. — сентябрь 2000 г.
Послекризисное восстановление	январь 2001 г. — декабрь 2001 г.	июль 2000 г. — декабрь 2001 г.	октябрь 2000 г. — апрель 2002 г.
Стабилизация-2002	декабрь 2001 г. — январь 2003 г.	январь 2002 г. — август 2003 г.	май 2002 г. — декабрь 2003 г.
«Нефтяной» рост	январь 2003 г. — март 2005 г.	сентябрь 2003 г. — декабрь 2004 г.	январь 2004 г. — июль 2004 г.
Стабилизация-2004—2005	март 2005 г. — июнь 2005 г.	январь 2005 г. — март 2005 г.	август 2004 г. — март 2005 г.

Окончание табл. 16.13

1	2	3	4
«Ипотечно-нефтяной» рост	июль 2005 г. — июнь 2007 г.	апрель 2005 г. — декабрь 2006 г.	апрель 2005 г. — декабрь 2006 г.
Переход к стабилизации	июнь 2007 г. — сентябрь 2007 г.	—	—
Стабилизация-2007	—	декабрь 2006 г. — декабрь 2007 г.	июнь 2007 г. — сентябрь 2007 г.
Начало нового роста	сентябрь 2007 г. — декабрь 2007 г.	—	сентябрь 2007 г. — декабрь 2007 г.
Наименование стадии	Ростов-на-Дону	Пермь	Ульяновск
Стабилизация-2002	декабрь 2001 г. — май 2003 г.	декабрь 2001 г. — ноябрь 2003 г.	декабрь 2001 г. — март 2003 г.
«Нефтяной» рост	июнь 2003 г. — май 2004 г.	декабрь 2003 г. — февраль 2005 г.	март 2003 г. — декабрь 2004 г.
Стабилизация-2004—2005	июнь 2004 г. — август 2005 г.	февраль 2005 г. — август 2005 г.	декабрь 2004 г. — июль 2006 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	август 2005 г. — март 2007 г.	август 2005 г. — май 2007 г.	июль 2006 г. — апрель 2007 г.
Стабилизация-2007	март 2007 г. — август 2007 г.	май 2007 г. — август 2007 г.	апрель 2007 г. — декабрь 2007 г.
Начало нового роста	август 2007 г. — декабрь 2007 г.	август 2007 г. — декабрь 2007 г.	—
Наименование стадии	Ижевск	Ярославль	Краснодар
Стабилизация-2002	декабрь 2001 г. — май 2004 г.	декабрь 2001 г. — декабрь 2002 г.	октябрь 2002 г. — март 2004 г.
«Нефтяной» рост	май 2004 г. — июнь 2005 г.	декабрь 2002 г. — июль 2003 г.	март 2004 г. — февраль 2005 г.
Стабилизация-2003—2005	июнь 2005 г. — январь 2006 г.	июль 2003 г. — декабрь 2004 г.	февраль 2005 г. — ноябрь 2005 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	январь 2006 г. — апрель 2007 г.	декабрь 2004 г. — декабрь 2006 г.	ноябрь 2005 г. — май 2007 г.
Стабилизация-2007	апрель 2007 г. — декабрь 2007 г.	декабрь 2006 г. — сентябрь 2007 г.	май 2007 г. — июль 2007 г.
Начало нового роста	—	сентябрь 2007 г. — декабрь 2007 г.	июль 2007 г. — декабрь 2007 г.

\* Колебательная стабилизация («с откатом»).

\*\* Асимптотическая стабилизация («с дополнением»).

\*\*\* Стабилизация (с «коррекцией»).

\*\*\*\* Стадия, выделяемая только применительно к Санкт-Петербургу, когда в период подготовки и празднования 300-летия города наблюдался рост цен на жилье, вышедший за пределы ожидавшегося.

Данные табл. 16.13 позволяют сделать вывод о том, что динамика цен на жилье за 16 лет новейшей истории рынка четко распадается на два этапа. Первый этап (с июня 1990 г. по июнь 2000 г.) занял 10 лет в Москве и 8—9 лет в других городах. Второй этап пока длится более 7 лет в Москве и более 6 лет в других городах.

Первые десять лет легального рынка недвижимости — это старт и взлет цен, переход к стабилизации, а затем кризис 1998—1999 гг. В середине 2000 г., когда рынок жилья находился в нижней точке после августовского кризиса, закончился первый этап нестабильного, колебательного развития рынка. Следующие 7 лет, до настоящего времени, на рынке происходит постоянный рост цен с некоторыми кратковременными изменениями темпов роста (вплоть до полной стабилизации).

При этом все города, как и Москва с Подмосковьем, прошли примерно через одни и те же стадии: старт рынка и взлет цен (до 1995 г.), стабилизация (до 1997 г.), кризис (до 2000 г.), послекризисное восстановление (до 2001 г.), стабилизация-2002, «нефтяной» рост, стабилизация-2004, «ипотечно-нефтяной» рост (2005—2006), переход к стабилизации (конец 2006 г.), стабилизация-2007, начало нового роста.

В этих городах отмечены следующие особенности:

- несинхронность начала и окончания отдельных стадий;
- некоторые отличия в протекании отдельных стадий.

Далее приведены графики индексов цен в городах выборки относительно декабря 2001 г. (рис. 16.2), показывающие, что за первые три года (2002—2004) индекс роста составил 2,0—2,3, за шесть лет (2005—2007) — 5,0—6,0.

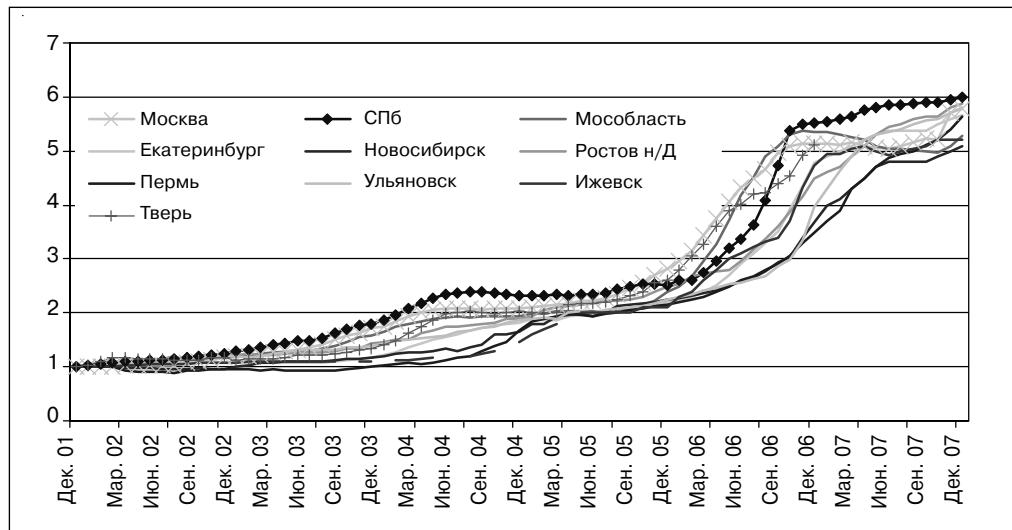


Рис. 16.2. Индексы роста цен на жилье в Москве и городах России к декабрю 2001 г.

Представленные на рисунке графики позволяют выявить общую для всех городов выборки закономерность — не прекращающийся с 2001 г. рост цен, без падений и кризисов.

Другая закономерность долгосрочного развития ценовой ситуации на региональных рынках проистекает из несинхронности их развития. Сущность ее состоит в том, что в начале каждой стадии роста вследствие отставания начала роста в регионах от столиц происходит расслоение ценовых трендов (расхождение графиков), а в конце, при переходе к стабилизации, — консолидация трендов (сближение графиков). Явление первого типа наблюдалось в 1990—1995 гг., 1998—1999 гг.

(при падении цен), а в границах приведенного на рисунке временного отрезка — летом—осенью 2003 г., осенью 2005 г. и в конце 2007 г., явление второго типа — в 1996—1997 гг., в конце 2000 — начале 2001 г., в начале 2005 г. и в конце 2006 г. В периоды наибольшего расслоения рынка отношение максимальных и минимальных индексов роста составляло в июне 2004 г. и в октябре 2006 г. 1,8—1,9; в периоды наибольшей консолидации: в июне 2005 г. и в декабре 2007 г. — 1,2—1,3.

В конце 2007 г. вновь произошла консолидация трендов, что свидетельствует об общем начале новой стадии повышения темпов роста цен на жилье в городах России. Приведенные данные показывают, что долгосрочный рост цен на развивающихся рынках является не равномерным, а волнобразным. Он сопровождается циклическими колебаниями ежемесячных темпов роста от нуля до 10—12%, период которых составляет 2,5—3 года. В течение одного периода цены начинают расти, проходят пик темпов роста, затем снова стабилизируются. При этом за один период цены вырастают в 2,5—3,5 раза.

Такое поведение цен является в первую очередь следствием характерного для развивающихся рынков глубокого отставания предложения на рынке от совокупного платежеспособного спроса. С учетом высокой потребности населения страны в жилье и сложившегося отставания от развитых стран<sup>1</sup> очередных удвоений-утройений цен в условиях устойчивого роста платежеспособного спроса можно избежать только при значительном увеличении объемов строительства, ввода жилья и предложения на рынке, что требует целенаправленного приложения усилий государства.

### 16.3.3. Институциональные факторы, влиявшие на рынок жилья

К 2000-м годам в общих чертах уже сложился институциональный каркас российского рынка жилья, в основе которого лежали нормы и механизмы, заложенные еще на самом старте рыночных реформ — в начале 1990-х годов.

Признание института частной собственности и массовая бесплатная приватизация государственного жилищного фонда обусловили формирование стороны предложения. Сторона спроса определялась динамикой реальных доходов населения и степенью их дифференциации. Естественным следствием произошедшего в России в 90-х годах перехода к рыночному хозяйству стала концентрация капиталов в крупных городах, где наблюдалось достаточно быстрое приспособление экономики к новым рыночным условиям хозяйствования. Интенсивное развитие негосударственного сектора в столицах, ряде региональных и промышленных (при наличии экспортно-ориентированных, конкурентоспособных производств) центров с большими объемами финансовых потоков, эффективными инвестициями и хорошими перспективами обеспечило появление достаточно многочисленных высокодоходных групп населения. Не меньшее значение имела закономерная в условиях высокой инфляции мотивация на вложение денежных средств в жилье с целью их сохранения, что было актуальным не только для физических лиц, но и для бизнеса. В этих условиях рынок недвижимости развился достаточно быстро,

<sup>1</sup> На конец 2006 г. в России в городской местности на человека приходилось в среднем 20,8 кв. м общей площади жилья, а в Москве — 19,7 кв. м, притом что величина аналогичного показателя в европейских столицах, включая страны с переходной экономикой, была большей: в Варшаве — 25 кв. м, Праге — 29, Лондоне и Мадриде — 31, Будапеште — 33, Париже и Вене — 38, Стокгольме и Берлине — 40, Копенгагене — 46 кв. м.

а цены на нее установились на довольно высоком уровне по сравнению с упавшими в 1990-е годы доходами основной массы населения<sup>1</sup>.

Роль государства в этот период сводилась в основном к запоздалому принятию отдельных нормативно-правовых актов (например, появившиеся только в 1997–1998 гг. законы об ипотеке и регистрации прав на недвижимое имущество) и попыткам продолжить выполнение социальных обязательств перед гражданами, что сильно зависело от региональной специфики и возможностей власти на локальном уровне.

Важнейшим событием 2000-х годов для всей жилищной сферы страны стало отнесение осенью 2005 г. высшим политическим руководством страны обеспечения жильем к числу перспективных национальных проектов.

Растянувшийся практически на все 1990-е годы экономический кризис привел к значительному снижению объемов строительства жилья и обострил и без того высокую неудовлетворенность населения страны своими жилищными условиями. Ввод жилья в стране, пройдя в 2000 г. низшую точку в современной российской истории (30,3 млн кв. м), в последующие годы стал расти, причем с явным ускорением, еще до момента запуска национальных проектов. В результате в 2005 г. ввод составил 43,6 млн кв. м, что на 44% больше, чем в 2000 г.

Однако динамика ввода жилых домов в 2005 г. составила примерно 71% объемов жилищного строительства, имевших место перед началом рыночных реформ (в 1990 г. — 61,7 млн кв. м), уступая и величине данного показателя за 1970 г. (58,6 млн кв. м). Темпы роста жилищного строительства в 2005 г. (6,3%) оказались вдвое меньшими, чем в 2004 г. (12,6%).

Замедление темпов жилищного строительства можно связать с последствиями кризиса 2004 г. на рынке новостроек, вызванного оттоком покупателей, сокращением объема средств у застройщиков и их возможностей продолжать строительство и возвращать кредиты, в сочетании с банковским микрокризисом, когда из-за снижения ликвидности у банков в первой половине 2004 г. сократился объем кредитования застройщиков. Замораживание строек, разорение застройщиков носило выборочный характер, тем не менее оно отразилось на объемах строительства и ввода жилья.

Этот процесс усилился после принятия нового Градостроительного кодекса, вступления в силу с 1 апреля 2005 г. Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и последовавших многочисленных скандалов между застройщиками, местными администрациями и частными инвесторами.

Указанные законодательные акты, в долгосрочной перспективе направленные на упорядочение и развитие рыночных отношений в отрасли, на защиту прав застройщиков и населения, были нацелены на значительное увеличение темпов роста жилищного строительства и объемов предложения на рынке, что призвано было оказать сдерживающее влияние на динамику цен на жилье.

<sup>1</sup> При этом необходимо учитывать, что размер и структура доходов перед началом рыночных реформ и не предполагали наличие у домохозяйств возможностей для самостоятельного накопления средств, достаточных для приобретения жилья, что компенсировалось предоставлением нового жилья государством. Некоторым исключением были сельские поселения, где преобладал жилищный фонд, находившийся в личной собственности граждан, и жилищно-строительные кооперативы (ЖСК).

Однако в краткосрочной перспективе произошли торможение строительного процесса, дезорганизация деятельности девелоперов по следующим причинам:

- в Законе был допущен явный крен в сторону защиты интересов участника долевого строительства посредством завышения штрафных санкций и невозможности застройщику расторгнуть отношения с участником, не исполняющим либо ненадлежащим образом исполняющим свои обязательства по договору, кроме как через суд;
- невозможность для банков, кредитующих долевое строительство, удовлетворить свои требования за счет недвижимости в полной мере, ввиду того что участники долевого строительства являются залогодержателями части заложенного имущества при солидарной ответственности застройщика и организации-кредитора перед дольщиками;
- возможность для застройщиков привлекать кредиты и займы только под залог своих основных средств или иных ликвидных активов, что оказалось доступным лишь для крупных строительных компаний, обладающих потенциалом полностью или в большей части финансировать свои проекты без привлечения дольщиков. Эта норма способствовала уходу с рынка мелких и средних игроков.

Вся совокупность приведенных выше негативных моментов сделала финансирование новых проектов практически невозможным. В связи с тем что новый Закон ужесточил порядок и условия заключения договоров, по которым приобретаются права на квартиры в строящихся домах, застройщики перестали заключать договоры на долевое участие в строительстве новых объектов, реализуя объекты, разрешение на строительство которых было получено до 1 апреля. Начало строительства некоторых объектов было отложено из-за отсутствия разрешения на строительство.

Компании, которые в силу различных причин не могут финансировать строительную деятельность, стали обходить Закон путем альтернативных схем привлечения инвестиций. Наиболее распространенные из них: вексельная схема и модель предварительного договора купли-продажи недвижимости. Вексельная схема подразумевает заключение договора, в котором оговариваются технические характеристики квартиры, ее стоимость и условия оформления, но не сказано о финансовых обязательствах сторон. После заключения договора застройщик в обмен на внесенные денежные средства выдает вексель, стоимость которого совпадает с ценой квартиры. Минус этой схемы — риск признания судом данной сделки (например, по заявлению компетентного государственного органа) притворной, т. е. прикрывающей договор долевого строительства. Согласно модели предварительного договора, в нем прописывается обязательство заключить договор после того, как дом будет построен. По такому договору застройщик не может принимать денежные средства — в нем можно лишь указать, что в будущем будет заключен определенный договор, по которому и должна будет производиться оплата.

Это стало причиной увеличения доли застройщиков, которые не будут привлекать средства дольщиков на стадии строительства с переориентацией на продажу объектов недвижимости уже после завершения их строительства. Однако эти схемы в конечном счете вошли в противоречие с интересами самих застройщиков и инвесторов, оказавшихся перед необходимостью самостоятельной мобилизации финансовых ресурсов и лишившихся поддержки банков, для которых альтернативные схемы привлечения средств с большой долей вероятности означали дополнительные правовые риски.

Более того, сокращение предложения на первичном рынке жилья, вызванное изменениями в законодательстве, обусловило снижение числа предлагаемых объектов и на вторичном рынке жилья, поскольку в связи с падением предложения на первичном рынке покупатель обратил свой спрос (как отложенный с 2004 г., так и текущий) на вторичный рынок.

Для решения накопившихся в жилищной сфере проблем Правительством РФ предложена программа «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», которая в сентябре 2005 г. была включена Президентом РФ в число приоритетных национальных проектов.

Придать этому национальному проекту необходимую конкретику призвана была Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, где имеется специальный раздел «Формирование рынка доступного жилья».

В нем указывается, что на первом этапе приоритетный национальный проект будет реализовываться по четырем направлениям:

- повышение доступности жилья;
- выполнение государственных обязательств перед отдельными категориями граждан;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры.

Меры, предусмотренные в рамках каждого направления, предполагают развитие правовой базы, обеспечение сбалансированного расширения как спроса, так и предложения на рынке жилья, а также выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем определенных категорий граждан.

Главным организационно-финансовым механизмом реализации национального проекта стала утвержденная в новой редакции федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 гг. (общий объем финансирования в 2006—2010 гг. — около 640 млрд руб.) с входящими в ее состав подпрограммами. При всей внушительности данной суммы необходимо иметь в виду, что большая часть этих средств представляет собой государственные гарантии по кредитам, которые могут быть использованы только в случае невыполнения своих обязательств участниками программы. Другим магистральным направлением программы станет финансирование подготовки земельных участков под строительство, подведение коммуникаций, включая субсидирование процентных ставок по кредитам на обеспечение строительных площадок инженерной инфраструктурой, при условии, что размер средств федерального бюджета не будет больше величины средств, выделяемых из региональных и местных бюджетов.

В качестве основного индикатора, по которому можно будет судить о степени успешности реализации программы, указано увеличение годового ввода жилья с 41,2 млн кв. м в 2004 г. до 70—80 млн кв. м в 2010 г. при росте доли населения с доходами, позволяющими приобрести стандартную квартиру с использованием собственных и кредитных средств, с 9 до 25—30%.

За два полных года реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» (2006—2007 гг.) удалось добиться заметного увеличения объемов жилищного строительства, причем достигнутые годовые приrostы явились рекордными для всего периода 2000-х годов (табл. 16.14). Всего

в 2007 г. в строй было введено 60,4 млн кв. м общей площади жилья (или более 714 тыс. квартир), что на 19,4% превышает итоги 2006 г. Эта величина перекрывает прирост позапрошлого 2006 г. (16%).

Таблица 16.14

## Ввод в действие жилых домов в России в 1999—2007 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	165,7
2007	60,4	119,4	199,3

Источники: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат. 2007. С. 507; Социально-экономическое положение России. М.: Росстат. 2007. С. 87—88, расчеты авторов.

В целом итоги 2007 г. в жилищном строительстве смотрелись достаточно обнадеживающе. В пользу этого свидетельствовали и ускорение годовых темпов ввода жилья в последние два года, и опережение фактических объемов над запланированными (56,3 млн кв. м), и удвоение объемов ввода жилья по сравнению с низшей точкой падения в 2000 г., и приближение величины этого показателя к уровню 1990 г. (61,7 млн кв. м)<sup>1</sup>. На протяжении 2000-х годов была особо заметна роль индивидуальных застройщиков, чья доля в общем объеме ввода жилья стабильно составляла порядка 40—42% против 22% в 1995 г. (в 1990 г. — менее 10%).

При всех успехах в реализации национального проекта по жилью необходимо отметить явное замедление темпов роста объемов ввода жилья на протяжении последних двух лет, которые падают уже с февраля 2007 г. Окончательный прирост по итогам 2007 г. оказался менее 20%, что примерно на 10% меньше ожидавшегося<sup>2</sup>, а по итогам трех кварталов 2008 г. прирост составил менее 4%, что явно уступает ориентирам, заложенным в национальном проекте.

Первоначально такое положение можно было связать с заинтересованностью органов власти на локальном уровне в сохранении определенных заделов для продолжения позитивной динамики в будущем, но вместе с тем в 2007 г. стабилизация цен на жилье, переживавших период бурного роста годом ранее, означала потерю прежнего катализатора жилищного строительства, что не предвещало падения цен ввиду замедления темпов увеличения предложения. С осени 2008 г.

<sup>1</sup> При этом необходимо отметить, что уровень 1990 г. отнюдь не является рекордным. Так, в 1988 г. в РСФСР было введено 72,3 млн кв. м, а в 1989 г. — около 71 млн кв. м жилья.

<sup>2</sup> В середине января на совещании в Тюмени по реализации национального проекта в Уральском федеральном округе Д. Медведев сообщил о предполагаемом объеме ввода жилья за 2007 г. в размере 66 млн кв. м.

самостоятельным фактором, оказывающим влияние на ситуацию в жилищном строительстве, стал финансовый кризис.

Отличительной чертой 2000-х годов стала концентрация жилищного строительства в столичных регионах. Так, в 2004 г. на долю Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга пришлось более 30% всего построенного в стране жилья, в 2000 г. этот показатель составлял 23,2% (в 1990 г. — 9,2%). Правда, после запуска национального проекта стала наблюдаться обратная тенденция и в 2007 г. удельный вес обеих столиц и Подмосковья снизился примерно до 25%<sup>1</sup>.

Практическая реализация национального проекта в жилищной сфере выявила следующие основные проблемы, препятствующие достижению более высоких результатов:

- слабость ресурсного обеспечения жилищного строительства и развития его материально-технической базы;
- инфраструктурные ограничения, включая выделение земельных участков под строительство и их инженерную подготовку;
- диспропорции между имеющимся уровнем реальных доходов населения, механизмами их мобилизации и складывающимися ценами на жилье, обуславливающими его низкую доступность для граждан.

Несмотря на определенные успехи, достигнутые в производстве строительных материалов, выпуск которых за истекшие годы вырос по подавляющему большинству позиций, продолжают сохраняться диспропорции между объемом выпуска керамических и сантехнических изделий, который превысил уровень 1990 г., и объемом выпуска большинства остальных строительных материалов, остающимся ниже показателей 1970 и 1975 гг.

Наиболее выпукло это проявляется в производстве цемента. В 2007 г. его объемы увеличились на 9,4% и наконец превысили уровень 1970 г., но остаются много ниже показателей 1980 и 1990 гг. При этом именно на цемент опережающими темпами росли цены в 2007 г. По официальным данным Росстата, в декабре 2007 г. они выросли более чем на 70% по сравнению с декабрем 2006 г., что явилось рекордной величиной среди всех строительных материалов. То же самое наблюдалось и годом ранее, но в 2006 г. цемент подорожал менее чем на четверть<sup>2</sup>. Неэффективность действующих норм антимонопольного регулирования вынудила государство использовать меры таможенной политики, выразившиеся в отмене 5%-й пошлины на импортный цемент в начале 2008 г., что оказалось некоторое стабилизирующее воздействие на рынок данного товара. В то же время гораздо более вероятным является влияние существенного замедления темпов роста жилищного строительства по сравнению с 2007 г.

На серьезные барьеры натолкнулось внедрение таких инструментов национального проекта, как открытые аукционы по реализации земельных участков

<sup>1</sup> Рассчитано по: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Социально-экономическое положение России. М.: Росстат, 2007. С. 87–88.

<sup>2</sup> См.: Социально-экономическое положение России. М.: Росстат, 2007. С. 176. Имеются и более высокие оценки роста цен на цемент. Так, в докладе президента Ассоциации строителей России (ACP) Н. Кошмана на Международном инвестиционно-строительном форуме говорилось о том, что за год цены выросли на 140% с перспективой роста в 2008 г. до 10 тыс. руб. за тонну. См.: Демин А. Наращиваем темп // Квартирный ряд. 2007. 29 нояб.–5 дек. С. 10. Ранее глава АСР приводил данные о росте цены тонны цемента со 1139 руб. в январе 2006 г. до 7 тыс. руб. осенью 2007 г. См.: Цементная страдательная // Квартирный ряд. 2007. 4–10 окт. С. 1.

и государственные гарантии на обустройство инженерной инфраструктуры городов. Широко известными стали факты игнорирования местными властями требований законодательства о выделении земельных участков под строительство только на конкурентной основе, что потребовало активного вмешательства Федеральной антимонопольной службы. Лишь немногие регионы добровольно и в полном объеме выполняют обязательства по выделению земельных участков под строительство. Большая его доля ведется на участках, полученных еще до введения правовых норм, требующих их обязательного предоставления по итогам аукционов.

Важной правовой новацией стали поправки в Градостроительный кодекс и соответствующие нормативно-правовые акты, вступившие в силу с 1 января 2007 г. и направленные на устранение административных барьеров и совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства. Разрешая многочисленные конфликтные ситуации, возникшие вокруг выделения земли под строительство, они позволяют предоставлять земельные участки без проведения торгов до 30 декабря 2007 г. в случае, если до конца 2004 г. были заключены соответствующие соглашения, или до 1 марта 2007 г., если до 1 октября 2005 г. было согласовано размещение объектов на земельном участке. Такая мера позволяет застройщику получить право на освоение ранее замороженных земельных участков. Вводятся критерии признания территории, подлежащей развитию для жилищного строительства. Право заключения договора о развитии территории инвестор может получить на аукционе или без него, если жилье будет строиться на основе размещения заказа для государственных и муниципальных нужд. Органы местного самоуправления получают право использовать земельные участки, находящиеся в муниципальной или неразграниченной собственности, в качестве залога при получении кредитов для строительства инфраструктуры<sup>1</sup>.

В целях решения проблем доступа потенциальных застройщиков к земле летом 2008 г. был принят Закон «О содействии развитию жилищного строительства», предполагающий создание специального федерального фонда содействия развитию жилищного строительства и установивший прекращение права организаций на постоянное пользование земельными участками, находящимися в федеральной собственности, без их согласия и независимо от оснований Земельного кодекса РФ, если полномочия по распоряжению и управлению этими участками в целях развития жилищного строительства передаются региональным органам власти или сами участки передаются для формирования имущества указанного фонда.

Хотя с 2006 г. важнейший государственный инструмент реализации национального проекта — ФЦП «Жилище» получил подкрепление в виде нового раздела проекта «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», планировавшаяся помочь федеральному центру муниципалитетам в виде гарантий по кредитам и субсидий на оснащение земельных участков под строительство инфраструктурой по большей части не нашла адресата. Надежды на механизм госгарантий не оправдались, поскольку муниципалитеты имеют большие долги и не могут оформлять на себя гарантии. Напряженность бюджетов на локальном уровне не позволяет рассчитывать на требуемое софинансирование мероприятий по подготовке участков под строительство<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Более подробно правовые аспекты предоставления земельных участков под строительство рассматривались выше.

<sup>2</sup> Нужны не гарантии, а деньги // Квартирный ряд. 2006. 9—15 нояб. С. 17.

Что касается доступности жилья, то в отчете думского Комитета по промышленности, строительству и наукоемким технологиям признается, что в 2005—2006 гг. рост цен на жилье превысил рост средних доходов граждан на 20%<sup>1</sup>. Большие группы населения оказались между высокой планкой требований к уровню текущих доходов и имущественной обеспеченности, которые предъявляет ипотека, и ужесточившимися требованиями к самой возможности получить жилье от государства в рамках привычной очереди на улучшение жилищных условий.

Необходимо иметь в виду, что довольно высокие показатели, достигнутые в последние годы по объему ввода жилья, которые приблизились к уровню 1990 г., не могут напрямую отражаться на возможностях граждан получить тем или иным способом новое жилье, поскольку на протяжении всех 2000-х годов средний размер квартиры заметно превышал 80 кв. м, тогда как в 1990 г. эта величина была менее 60 кв. м, а количество построенных в 2006 г. квартир (609 тыс.) едва превысило показатель кризисного 1995 г. (602 тыс.)<sup>2</sup>.

К тому же официальная статистика сообщает о сокращении числа семей (включая одиночек), получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия. Так, в 2006 г., т. е. уже после начала реализации национального проекта, таковых было 139 тыс. (или 4% состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилье) против 151 тыс. в 2005 г. (в 2000 г. эта величина достигала 253 тыс.). Параллельно произошло резкое уменьшение численности семей, состоявших на таком учете, что можно связать со вступлением в силу норм нового Жилищного кодекса. В 2005 г. оно сократилось на 19%, в 2006 г. — еще на 8%. Справедливости ради необходимо сказать, что эта тенденция была характерна для всего периода рыночных реформ, но носила более плавный характер<sup>3</sup>. Так, сокращение количества очередников за два года (2005—2006) оказалось большим, нежели за три предыдущих года (2002—2004).

Негативным фоном для развертывания национального проекта по жилью стала проблема обманутых дольщиков. По оценкам рабочей группы, созданной по данной проблематике в Государственной Думе РФ, число пострадавших составило почти 61 тыс. семей, всего по стране насчитывалось 723 проблемных объекта<sup>4</sup>. По фактам обмана участников долевого строительства возбуждено более 80 уголовных дел в отношении юридических лиц и свыше 4,5 тыс. в отношении физических лиц<sup>5</sup>. Однако и эти впечатляющие данные, вероятно, не в полной мере отражают размах проблемы. Так, только один крупный застройщик, товарищество «Социальная инициатива», руководители которого были арестованы в конце 2006 г., не выполнил свои обязательства в 71 регионе в отношении более 50 тыс. человек.

Никакого цельного комплексного решения по этой проблеме со стороны органов власти всех уровней не принималось. Во многом это объясняется мотивацией лиц, вкладывавших денежные средства в такие проекты. По оценке бывшего заместителя министра регионального развития РФ Ю. Тыртышова, лишь 10% дольщиков вкладывали средства с целью получения единственного жилья, примерно 40% инвестировали свободные средства, остальные хотели улучшить свои жилищ-

<sup>1</sup> См.: Домнин С. Рано отбивать ладоши // Квартирный ряд. 2007. 22—28 нояб. С. 1.

<sup>2</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507.

<sup>3</sup> См. там же. С. 219.

<sup>4</sup> См.: Домнин С. Третья попытка — не пытка // Квартирный ряд. 2008. 16—22 окт. С. 1.

<sup>5</sup> Печальные цифры // Квартирный ряд. 2006. 30 нояб. — 6 дек. С. 2.

ные условия<sup>1</sup>. Очевидными барьерами на пути оказания помощи дольщикам со стороны властей являются дополнительная незапланированная нагрузка на бюджетную систему (особенно в случае региональных и местных бюджетов) и опасения дать негативный сигнал строительному рынку, если государство возьмет на себя риски инвестирования частных лиц.

Лишь в отдельных случаях региональные и муниципальные власти вмешивались в ситуацию. Позитивные примеры в основном имеются там, где уже готовы дома и проблемы были только с оформлением прав. Предложение привлекать в таких ситуациях других инвесторов, компенсируя им потери предоставлением иных земельных участков, вошло в противоречие с нормами законодательства, утвердившими конкурсный порядок выделения земельных участков. К числу таких редких исключений можно отнести Москву и Московскую область, где острота ситуации спала и большинство «проблемных» новостроек достраивается новыми застройщиками. В Москве, по данным городского правительства, насчитывалось 3371 обманутый соинвестор. Озвучены намерения властей обеспечить квартирами граждан, пострадавших от строительных пирамид, в 2008 г. при условии предоставления лицам, приобретавшим сразу несколько квартир, только одной квартиры<sup>2</sup>.

Для преодоления последствий Закона о долевом строительстве № 214-ФЗ в него были внесены долгожданные поправки, принятые летом 2006 г. Они облегчают процедуру для застройщиков и создают условия для увеличения объемов жилищного строительства, включая:

- изменение порядка расторжения договора участия в долевом строительстве как дольщиками (ограничение возможностей одностороннего отказа от договора), так и застройщиками (упрощение порядка расторжения договора) с установлением для последних порядка возврата средств в случае расторжения договора;
- освобождение застройщика от безусловной ответственности за недостатки объекта долевого строительства;
- исключение солидарной ответственности банка и застройщика по обязательствам, обеспеченным залогом, при сохранении равных прав банков-кредиторов и дольщиков при удовлетворении их требований в случае взыскания предмета залога;
- отмену обязательств публиковать в СМИ проектную декларацию с информацией о застройщике и строительном объекте при сохранении обязанности застройщика предоставлять декларацию любому лицу и информировать о предыдущих реализованных проектах;
- введение облигаций (жилищных сертификатов с двойным номиналом по цене и площади), закрепляющее право владельцев на получение от эмитентов во владение помещений, при возможности продажи этих ценных бумаг и обязанности застройщиков выкупить их с индексацией;
- ограничение размера привлекаемых денежных средств дольщиков (в совокупности с полученными от банков кредитами) стоимостью строительства дома, указанной в проектной декларации;
- снижение размеров неустойки сторонами — участниками долевого строительства за нарушение взаимных обязательств.

<sup>1</sup> Печальные цифры // Квартирный ряд. 2006. 30 нояб. — 6 дек. С. 2.

<sup>2</sup> Решат проблему дольщиков // Квартирный ряд. 2007. 1—7 нояб. С. 11.

Потенциально новая редакция Закона создавала более благоприятные условия для насыщения рынка жилья посредством активизации инвесторов, которые ранее не рисковали вкладываться в новое строительство.

В то же время ряд серьезных проблем оставался нерешенным. Многие застройщики по-прежнему игнорируют нормы, регламентирующие порядок приобретения физическими лицами квартир в домах-новостройках. Сохраняется риск двойных продаж жилья, поскольку договора предварительной продажи не подлежат государственной регистрации и являются, подобно вексельным схемам, еще более уязвимыми, чем договора долевого участия<sup>1</sup>.

Поэтому правоприменение Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» в новой редакции носило весьма усеченный характер. По оценкам уже упомянутой выше рабочей парламентской группы, почти 80% строительных компаний в той или иной мере применяют альтернативные схемы привлечения инвестиций, что делает вероятным и новые поправки в данный Закон, предполагающие штрафные санкции за обход действующих норм и определяющие возможности властей в случае возникновения конфликтных ситуаций<sup>2</sup>.

Попытка обеспечить доступность жилья для более широкого круга граждан связывалась в рамках национального проекта с развитием ипотечного кредитования. Его объемы год от года росли (в 2004 г. — 18,4 млрд руб., в 2005 г. — 73 млрд, в 2006 г. — 270 млрд и в 2007 г. — 670 млрд руб.)<sup>3</sup>. По оценкам, за 10 лет, прошедших с момента принятия в 1998 г. Закона об ипотеке, было оформлено около 700 тыс. залогов<sup>4</sup>. Даже если допустить, что все они использовались только для приобретения нового жилья<sup>5</sup>, то количество семей, улучшивших жилищные условия с помощью этого инструмента за 10 лет, оказывается меньше числа семей (включая одиноких), получивших жилые помещения, по данным официальной статистики, за существенно меньшие трехлетний (2000—2002) или четырехлетний (2003—2006) временные интервалы. К осени 2007 г. удалось добиться снижения ставок по ипотечным кредитам до 11% в рублях и 9,5% — в долларах (против 18 и 12% соответственно в 2004 г.)<sup>6</sup> и увеличения срока выдачи кредитов.

Исследование становления и развития рынка ипотечных сделок с жильем (РИСЖ), проведенное по данным об ипотечных операциях компании «МИЭЛЬ» на рынке жилья Москвы<sup>7</sup>, показало, что поведение рынка ипотеки тесно связано с общей ситуацией на рынке жилья.

<sup>1</sup> См.: Про «серые» схемы и квартиры в новостройках // Квартирный ряд. 2006. 7—13 дек. С. 16—17.

<sup>2</sup> См.: Домнин С. Третья попытка — не пытка // Квартирный ряд. 2008. 16—22 окт. С. 1.

<sup>3</sup> См.: Антикризисные меры // Бизнес-журнал. 2008. № 2. С. 23.

<sup>4</sup> См.: Домнин С. Великая иллюзия // Квартирный ряд. 2008. 31 июл. — 6 авг. С. 1, а также данные из выступления экс-министра регионального развития РФ Д. Козака на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов 28 февраля 2008 г. См.: Квартирный ряд. 2008. 6—12 мар. С. 1.

<sup>5</sup> В принципе простые договоры залога уже имеющихся квартир могли быть использованы не только для приобретения нового жилья, но и на иные цели.

<sup>6</sup> См.: Антикризисные меры // Бизнес-журнал. 2008. № 2. С. 24. Однако, как правило, анонсируемые ставки такой величины не включали дополнительные расходы и комиссии.

<sup>7</sup> См.: Стерник Г.М., Коробкова М.В. и др. Рынок жилья Московского региона в 2005 году. Анализ и прогноз // МИЭЛЬ-Недвижимость. 2005; Стерник Г.М., Коробкова М.В. Влияние галопирующего рынка жилья на развитие ипотеки в Москве: Доклад на II Петербургском ипотечном форуме 2 марта 2007 г.

Напомним, что за время становления и развития с июня 1990 г. рынок жилья Москвы прошел ряд стадий (табл. 16.13): старт и взлет (до весны 1995 г.), колебательная стабилизация (до осени 1998 г.), кризис (до середины 2000 г.), послекризисное восстановление (до конца 2001 г.), стабилизация (большая часть 2002 г.).

С осени 2002 г. и до середины 2004 г. рынок проходил стадию «нефтяного» роста. Средняя удельная цена предложения жилья выросла с 1096 долл./кв. м в декабре 2002 г. до 1610 долл./кв. м в декабре 2003 г. (прирост 47%) и продолжала расти после начала снижения спроса еще полгода — до 1950 долл./кв. м в июне 2004 г. (прирост за полтора года составил 78%). В этот период объем ипотечных сделок до декабря 2003 г. практически не рос, и лишь в последние два квартала рост восстановился: за полгода объем сделок вырос вдвое.

Наступившая стабилизация на рынке жилья продлилась почти год — до середины 2005 г. За этот период цены выросли до 2142 долл./кв. м (на 10%), а объем ипотечных сделок вырос еще в 5 раз. В середине 2005 г. началась новая стадия развития рынка жилья, которую можно обозначить как стадию «ипотечно-нефтяного» роста. Она закончилась в середине 2006 г. За этот период цены выросли до 4072 долл./кв. м (в 1,9 раза), а объем ипотечных сделок колебался вокруг индекса 10,0 (относительно декабря 2002 г.).

Рынок ипотечного жилищного кредитования в последние пять лет развивался следующим образом. В 2003 г. банки были готовы выделить значительные кредитные средства и приступили к массированному развертыванию программ ипотечного кредитования населения. Однако существенного роста числа ипотечных сделок не наблюдалось. В 2004—2005 гг. банки продолжали снижать процентные ставки и принимали другие меры к улучшению условий кредитования, население стало охотнее обращаться в банки за ипотечными кредитами. И это закономерно сопровождалось ростом объема ипотечных операций и их доли в общем объеме продажи квартир.

Однако во втором полугодии 2005 г. ситуация изменилась: многие банки заявили, что количество реализованных сделок с кредитами составило только 50—80% от числа одобренных кредитов, а прирост количества зарегистрированных кредитов составил за 2005 г. всего 5,6%. В этих условиях банки значительно снизили свои требования к заемщику, сумма первоначального взноса многими банками была снижена до нуля, но существенных изменений на РИСЖ не происходило вплоть до осени 2006 г.

Исследования<sup>1</sup> показали, что торможение ипотеки в III квартале 2005 г. — II квартале 2006 г. было связано в первую очередь с катастрофическим сокращением объема предложения квартир на рынке и образованием дефицита, из-за которого продавцы отказывались работать с ипотечными покупателями. Сложившаяся ситуация способствовала ускорению роста цен, начавшемуся летом 2005 г. (до 8—10% в месяц в начале 2006 г.), что, в свою очередь, еще больше ограничило возможности граждан воспользоваться ипотечным кредитом для покупки жилья: за период оформления кредита в банке продавец поднимал стоимость квартиры, и покупатель не мог за счет кредита обеспечить первоначальный взнос.

Государством на федеральном и региональном уровнях, операторами рынка строительства и продажи жилья предпринимались серьезные усилия для исправ-

<sup>1</sup> См.: Стерник Г.М., Луцков В.М., Коробкова М.В. и др. Рынок недвижимости Московского региона. Анализ развития и прогноз на 2006. М.: Аналитический центр «МИЭЛЬ-Недвижимость», 2005. С. 49.

ления ситуации на рынке. Эти усилия к середине 2006 г. способствовали прекращению снижения объемов предложения новостроек. Одновременно появились факторы, начавшие свое действие в направлении увеличения объема предложения на рынке уже с лета: замедление темпов роста цен на вторичном рынке, приведшее продавцов к решению выйти на рынок, а инвесторов — зафиксировать прибыль путем продажи ранее закупленных квартир, и т. д.

Последующее увеличение объема предложения в конце 2006 г., даже при начавшемся снижении с весны 2007 г., создало условия для ускоренного роста объема ипотечных сделок. Однако такого роста в 2007 г. не произошло. Что касается доли ипотечных сделок в Москве, то она увеличивалась: в 2005 г. составляла 5—10% ежемесячно, в 2006 г. выросла до 15—17% (с пиком в сентябре — 33%), в 2007 г. вышла на уровень 18—24%.

Таким образом, можно говорить об «ипотечных качелях» как устойчивой закономерности РИСЖ: при стабильных ценах и значительном объеме предложения на рынке, даже если общий спрос снижается, происходит увеличение объема и особенно доли ипотечных сделок, при возросшем спросе, снижении объема предложения и высоких темпах роста цен — замедление роста объема и доли ипотечных сделок.

Ипотечный кризис в США, разразившийся летом 2007 г., оживил бывшие ранее большие сомнения в адекватности данного инструмента сегодняшним российским реалиям. Массовый отказ американских заемщиков погашать кредиты вызвал нехватку ликвидности в тамошнем банковском секторе, который в последние годы в большой степени являлся источником финансирования ипотечных кредитов в России через займы российских банков, поскольку внутри страны нет большого объема длинных денег. В результате произошло определенное ужесточение требований к заемщикам, включая процедуры оценки платежеспособности (андеррайтинг) и прекращение программ для заемщиков, относимых к категории с высокой степенью риска. Многие банки отказались от программ с нулевым первоначальным взносом и несколько повысили процентные ставки по ипотечным кредитам (в основном рублевым), приостановив на короткий срок их выдачу.

Тем не менее предварительные оценки потерь российской ипотеки вследствие американского кризиса, прозвучавшие в конце 2007 г., носили довольно оптимистический характер. Большинство игроков на этом рынке придерживались той точки зрения, что негативный эффект от упомянутых событий будет ощущаться не более 6—9 месяцев. Так, по оценке генерального директора компании «Фосборн хоум» В. Белова, рост ставок или прекращение оказания данного вида финансовых услуг коснулось банков, занимавших менее четверти рынка, а средневзвешенные ставки выросли всего на 0,2% в долларах и на 0,7% в рублях. В 2008 г. ожидался заметный рост рынка ипотечного кредитования<sup>1</sup>.

Однако нарастание кризисных явлений в американской экономике, масштабные потрясения на мировых финансовых рынках осенью 2008 г. весьма негативно отразились на состоянии российской ипотеки. Следствием более тщательного андеррайтинга и сворачивания многими банками своих ипотечных программ (с начала 2008 г. число банков, выдающих кредиты на покупку жилья, сократилось на 40%)<sup>2</sup> стало полное прекращение выдачи кредитов с нулевым первоначальным взносом, ужесточение требований к уровню доходов потенциальных за-

<sup>1</sup> См.: Домнин С. Не так страшен черт... // Квартирный ряд. 2007. 20—26 дек. С. 1.

<sup>2</sup> См.: Бойкова М. Ставки больше чем жизнь // Прямые инвестиции. 2008. С. 54.

емщиков (в части как их величины, так и оформления), распространение обязательного залога уже имеющейся недвижимости, изменение сроков кредитования в пользу краткосрочного (до 10 лет) при продолжающемся увеличении процентных ставок. Средние ипотечные ставки с начала года поднялись до 15—16% годовых в рублях и 13—14% в валюте<sup>1</sup>.

Прогнозы развития ипотеки в России в условиях мирового финансового кризиса сводятся к дальнейшему повышению процентных ставок по кредитам в 2009 г. с перспективами возврата к уровню 2002 г., когда ставки составляли не менее 17—18% годовых, первоначальный взнос — не менее 30% стоимости приобретаемого жилья, а при решении вопроса о выдаче самих кредитов во внимание принимались лишь доходы, имеющие документальное подтверждение<sup>2</sup>. Многое будет зависеть от результативности мер, принимаемых российскими властями для противодействия финансовому кризису и поддержания ликвидности, в числе которых наряду с поддержкой банковской системы заявлено увеличение уставного капитала Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

Вместе с тем влияние американского ипотечного кризиса на жилищную ситуацию в России не стоит переоценивать, поскольку пока роль данного инструмента в стране весьма ограничена (менее 1% ВВП против более 50% в США).

Другое дело, что все чаще высказывается мнение, что ставка ипотечного кредита не является ключом к обеспечению доступности жилья, а ипотека, способствуя расширению спроса, оказалась одним из факторов, вызывающих рост цен на жилье. Гораздо большее влияние на цену жилья могут оказывать субсидии, стимулирование застройщиков, снижение расценок на подключение вводимого жилья к инженерной инфраструктуре и, конечно, объем предложения на рынке. Встает вопрос о развитии альтернативных классическому ипотечному кредитованию механизмов обеспечения доступа к жилью, таких, как социальная аренда и ссудно-сберегательные кооперативы и кассы.

#### 16.3.4. Основные выводы и перспективы развития рынка жилья

В целом развитие рынка жилья в России в 2000—2007 гг. характеризовалось явным, неуклонным и почти повсеместным ростом цен. Максимально (более чем в 10 раз) они выросли в Московской области и городах-миллионерах Урала и Сибири (Пермь, Екатеринбург, Новосибирск). Наиболее умеренным оказалось повышение цен в Москве и Санкт-Петербурге, где наблюдались самые высокие цены по абсолютной величине. Несмотря на некоторое замедление темпов роста цен на жилье в большинстве городов к концу 2007 г., в Москве они превышали 5 тыс. долл./кв. м, в Санкт-Петербурге — 3 тыс. долл./кв. м. В Екатеринбурге, Московской области, Новосибирске, Перми, Краснодаре уровень цен находился в интервале от 2 до 3 тыс. долл./кв. м, а в Ростове-на-Дону, Ярославле, Ижевске, Твери и Ульяновске составлял от 1 до 2 тыс. долл./кв. м.

Учет воздействия макроэкономических факторов (инфляции и обменного курса) свидетельствует о более скромных темпах роста реальных цен на жилье — от 2,7—2,8 раза в Москве и Санкт-Петербурге до более чем 4 раз в Подмосковье и Перми. Более того, на протяжении анализируемого временного интервала в боль-

<sup>1</sup> См.: Крол Н. Жилье и кризис // Квартирный ряд. 2008. 23—29 окт. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Агафонова Н. Только для «белых»! Условия выдачи ипотечных кредитов ужесточаются // Квартирный ряд. 2008. 2—8 окт. С. 11.

шай или меньшей степени наблюдались явления падения реальных (с учетом коррекции на инфляцию) цен в целом ряде городов. Дедолларизация российской экономики привела к ограничению долларового номинирования цен на жилье только столичным сегментом.

Основной закономерностью развития рынка жилья в региональном аспекте стало то, что все города вслед за Москвой с Подмосковьем прошли примерно через одни и те же стадии: старт рынка и взлет цен (до 1995 г.), стабилизация (до 1997 г.), кризис (до 2000 г.), послекризисное восстановление (до 2001 г.), стабилизация (2002 г.), «нефтяной» рост, стабилизация (2004 г.), «ипотечно-нефтяной» рост (2005—2006), переход к стабилизации (конец 2006 г.), стабилизация (2007 г.), начало нового роста. При этом наблюдались такие особенности, как несинхронность начала и окончания отдельных стадий, некоторые отличия в протекании отдельных стадий в ряде городов.

Принятые в 2005 г. национальные проекты, к числу которых было отнесено и жилье, стали наиболее значимым институциональным фактором, оказавшим влияние на рынок жилой недвижимости.

В последующие два года в ходе реализации национального проекта по жилью были достигнуты определенные успехи (прежде всего в объеме жилищного строительства). Однако они сопровождались обострением вопросов ресурсного обеспечения строительного комплекса и выявлением серьезных институциональных барьеров, препятствующих достижению намеченных целей. По-прежнему вызывает сомнение социальная эффективность данного проекта.

Механизм ипотечного кредитования, рассматривавшийся в качестве основного рычага повышения доступности жилья для населения, подвергся испытаниям, связанным с кризисными явлениями в мировой экономике. Во многом его дальнейшие перспективы будут определяться общей ситуацией в российской экономике, включая ее устойчивость к негативному влиянию извне. В то же время анализ развития рынка ипотечных сделок с жильем в последние годы показал, что его поведение в большей степени определяется общей ситуацией на рынке жилья, чем условиями кредитования.

Значимая зависимость поведения рынка жилой недвижимости от состояния экономики в целом и несомненная инвестиционная привлекательность данного сегмента позволяли до последнего времени утверждать, что основная закономерность, его базовый тренд состоит в устойчивом росте цен.

С 2000 г. во всех крупных городах России наблюдался непрерывный рост цен на жилье, что обусловило выдвижение летом 2006 г. гипотезы о том, что вслед за всей экономикой России рынок недвижимости стал устойчиво расти на долговременной основе<sup>1</sup>.

Разработанный метод «негармонического разложения ценового тренда»<sup>2</sup> позволил рассчитать среднесрочный прогноз (на 2007—2008 гг.) динамики цен в Москве, Московской области и еще в 8 городах<sup>3</sup>. Ождалось, что в столичном регионе уже с 2007 г. начнется стадия стабильности цен с возможными колеба-

<sup>1</sup> См.: Стерник Г.М. Есть ли циклы на рынке недвижимости? — [www.realtymarket.ru](http://www.realtymarket.ru), июнь 2006.

<sup>2</sup> См.: Стерник Г.М., Краснопольская А.Н. Негармоническое разложение ценовой динамики рынка жилья Москвы. — [www.realtymarket.ru](http://www.realtymarket.ru), июль 2006.

<sup>3</sup> См.: Стерник Г.М. Цены на рынке жилья городов России в 1990—2006 годах: анализ и прогноз / Аналитическая группа Г.М. Стерника. — [www.realtymarket.ru](http://www.realtymarket.ru), январь 2006 г.

ниями на  $+/-5\%$ , которая будет продолжаться, по крайней мере, до начала 2008 г., после чего наступит новая стадия повышения темпов роста цен.

Итоговые данные за 2007 г. показали, что относительно перехода к стабилизации прогнозы в основном оправдались, количественно они были рассчитаны с достаточно высокой точностью, хотя по Перми, Новосибирску и Санкт-Петербургу по результатам полугодия расхождение превысило 10%. В Москве, Московской области, Екатеринбурге, Твери сходимость прогнозов с фактическими данными в течение 10 месяцев была высокой. В целом же стадия стабилизации в Москве и области оказалась на 3–4 месяца короче прогнозируемой продолжительности и составила 10 месяцев, в других городах — 4–8 месяцев, и прирост к концу года оказался несколько выше (притом, что прогнозируемый характер динамики цен повсеместно подтвердился).

В последние месяцы 2007 г. начался новый подъем цен, опередивший прогнозы. Его основные причины можно объяснить предсказуемостью смены высшего политического руководства страны, что предотвратило возможный отток капитала из страны, стимулировало население к реализации отложенного спроса, подкрепленного существенным повышением реальных доходов и накоплений, мировых цен на нефть в конце года, приблизившихся осенью 2007 г. к уровню 100 долл./баррель, со всеми вытекающими отсюда последствиями для рынка недвижимости. Наряду с этим обозначились новые вызовы финансовой стабильности в виде продолжавшегося падения курса доллара и фондовых индексов, некоторого ухудшения условий ипотечного кредитования как реакции на кризис в США, всплеска инфляции на потребительском рынке осенью 2007 г., что оказалось для высокодоходных групп населения дополнительным стимулом для использования своих денежных средств на рынке недвижимости.

Прогнозные оценки динамики цен в Москве и городах России<sup>1</sup> позволяли говорить о повсеместном продолжении роста цен, в результате чего можно было ожидать их повышения за три года (2007–2009) в Московской области, Ижевске, Москве, Ярославле в 1,7–1,9 раза, в Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге — в 2,5–2,8, в Перми, Новосибирске — в 3,4–3,5, в Ульяновске — в 3,7 раза. При этом долгосрочный прогноз (на 10–15 лет) предполагает сохранение устойчивого роста цен (в номинальном долларовом выражении) повышенными темпами — на 25–35% ежегодно с изменением месячных темпов роста от нуля до 8–12%.

Динамика первого полугодия 2008 г. подтверждала высокую вероятность развития событий по указанному сценарию в сторону повышения темпов роста цен.

С декабря 2007 г. по июнь 2008 г. средняя удельная цена предложения квартир в подавляющем большинстве исследуемых городов России выросла. Наибольший прирост цен за шесть месяцев наблюдался в Санкт-Петербурге, Московской области и Москве (30–35% в долларах и 24–33% в рублях), меньше — в Томске, Самаре, Красноярске, Ростове-на-Дону, Перми, Краснодаре (13–23% в долларах и 9–19% в рублях), практически не было роста в Новосибирске, Тюмени, Екатеринбурге (прирост 2–7% в долларах и 2–3% в рублях, притом что в Екатеринбурге даже произошло символическое падение рублевых цен на 1%).

<sup>1</sup> См.: Стерник Г.М., Печенкина А.В. Что происходит на рынке жилья Москвы. Макроэкономический подход (доклад на Аналитической конференции МАР «Рынок недвижимости: ситуация, тенденции, прогноз» 30 августа 2007 г.). — [www.realtymarket.ru](http://www.realtymarket.ru), август 2007 г.

Таким образом, в момент, когда во второй половине 2008 г. рынок жилья России закономерно переходил к очередной стабилизации цен, российская экономика стала все более явно ощущать воздействие кризисных явлений в мировом хозяйстве (включая «вторую волну» ипотечного кризиса, когда рост доли просроченных кредитов стал сопровождаться падением цен на жилье), отразившееся на финансовых рынках, особенно после сентября 2008 г.

Чрезвычайно большая неопределенность и непредсказуемость внешних условий функционирования рынка жилья городов России делает необходимым применение сценарного метода прогнозирования с попыткой вычленить несколько вариантов динамики внешних условий, в каждом из которых поведение рынка вполне просчитывается, а средневзвешенные параметры наиболее вероятного варианта рассчитываются на основе оценок вероятности каждого сценария.

Внешние условия и развитие ситуации на рынке недвижимости сводятся к четырем возможным сценариям.

*Сценарий № 1* — консервативный: «мягкий» переход к стабилизации, подобный тому, который наблюдался в конце 2006 г.

Тогда на рынке жилья Москвы, Санкт-Петербурга и ряда других городов начался естественный спад спроса и объема продаж, который к декабрю вылился в стабилизацию цен. В Санкт-Петербурге цены практически не росли до осени 2007 г., а в Москве они даже кратковременно снижались на 3–5% и только к октябрю вышли на уровень декабря предыдущего года. Однако снижение объемов продаж почти не отразилось на доходности строительных компаний, темпах возведения новостроек.

Этот сценарий был актуален до весны 2008 г., а рассчитанный прогноз изменения уровня цен до сентября подтверждался фактическими данными.

*Сценарий № 2* — умеренно-пессимистический: «жесткий» переход к стабилизации по аналогии с 2004 г.

Тогда естественный спад спроса после бурного роста в 2003 г. был усилен макроэкономическими факторами в виде резкого увеличения оттока капитала после обострения конфликта между властью и бизнесом. Это вызвало падение объемов продаж в новостройках на 40–50%, финансовые затруднения у застройщиков и одновременно кризис ликвидности в банковской системе (дополненный неуклюжими действиями надзорных властей), которые взаимно усиливали друг друга. Цены в столицах остановились летом 2004 г., будучи стабильными около года в Москве и полутора лет в Санкт-Петербурге при их кратковременном понижении весной 2005 г. Другими последствиями стали замораживание строек, разорение ряда строительных компаний, протесты обманутых дольщиков и т. д.

Первые признаки такого развития событий обнаружились к лету 2008 г.: после трехлетнего уверенного роста объемов ввода жилья практически во всех регионах и по России в целом прирост в России в I полугодии относительно того же периода прошлого года составил менее 3%, а наиболее проблемными в этом отношении являлись регионы — лидеры по абсолютной величине цен на недвижимость (Москва, Московская область, Санкт-Петербург).

С начала осени 2008 г. стало ясно, что фактически реализуется именно этот сценарий: в III квартале произошли усиление оттока капитала, потеря ликвидности банками, замораживание ряда строительных проектов, разорение отдельных девелоперов, усиление процесса слияний-поглощений, перераспределение объектов и иных активов, появление новых обманутых дольщиков и т. д.

Финансовые трудности возникли в первую очередь у компаний, которые рассчитывали на быструю окупаемость вложенных небольших собственных инвестиций

через продажи долей частным инвесторам, т. е. в обход норм уже неоднократно упоминавшегося Закона о долевом участии в строительстве (№ 214-ФЗ), что продолжает иметь весьма широкое распространение. Шанс к сохранению успешности проектов этих компаний лежит в резком увеличении платежеспособного спроса, что маловероятно, хотя последние шаги правительства показывают, что позитивный перелом в этом вопросе возможен.

Компании, в основном соблюдающие данный Закон, преодолевают организационные трудности начального этапа строительства за счет переориентирования на проектное финансирование от аффилированных банков (включая варианты покупки банком пакета акций девелопера или доли собственности в проекте), что позволяет в дальнейшем надеяться на смягчение рисков понижения спроса на рынке.

Более высока вероятность разорения у компаний, которые ориентировались на кредиты отечественных неспециализированных банков, в последние полгода резко ужесточивших условия кредитования или вообще прекративших кредитование застройщиков, хотя остается шанс, что принятые осенью меры по финансовой поддержке банковского сектора и фондового рынка предотвратят углубление этого процесса.

Наибольшие финансовые трудности возникают у компаний, осуществивших в последние годы масштабные заимствования на внешних рынках посредством выпуска векселей, облигаций, через проведение IPO. Девелоперы внесли определенный вклад в резкое увеличение размеров задолженности отечественного корпоративного сектора. Мировой финансовый кризис, повышение кредитных ставок ограничили возможности по дальнейшим заимствованиям и затруднили рефинансирование кредитов, что окончательно склонило чащу весов в сторону финансового неблагополучия таких компаний.

При таком сценарии уже с конца 2008 г. в Москве возможно начало падения цен предложения жилья, которые в течение полугода могут снизиться на 5–10%, а затем снова начать расти. Реализация этого сценария в течение 2009 г. возможна при условии высокой эффективности действий финансовых властей и игроков рынка, поддержанных общенациональным консенсусом элит, медиа-сообщества и населения.

**Сценарий № 3** — кризисный: несмотря на объявленные властями решения (еще не перешедшие в стадию действий), финансовый кризис в России переходит в экономический.

Вследствие сокращения заказов и увольнений персонала первоначально в финансовом секторе, торговле, строительстве, а затем во многих отраслях промышленности падает платежеспособность населения и соответственно спрос на жилье. Начинается масштабный процесс слияний-поглощений в строительном секторе. При реализации такого сценария цены на жилье упадут в течение года на 40–50%, а рост начнется за пределами 2010 г.

**Сценарий № 4** — катастрофический: несмотря на принятые властями США, Евросоюзом и поддержанные другими странами (в том числе Россией) меры, мировая финансовая система, основанная на долларе, окончательно рухнет и создание какой-то новой системы потребует значительных усилий и времени.

Начнется переход к бартерному товарообмену между странами, дополненному ограниченным использованием региональных валют. Вследствие искажения структуры импорта экономика США, Европы, а также России и иных стран (в том числе и рынок недвижимости) рухнет вслед за финансами, и для ее восстановле-

ния (при оптимистической оценке сдерживания вооруженных конфликтов) потребуются годы, если не десятилетие.

С учетом реального развития событий в осенние месяцы 2008 г. с точки зрения реализации наиболее предпочтительными выглядят шансы сценария № 2 (75%), тогда как осуществление прочих сценариев маловероятно (сценарий № 1 — 0, сценарий № 3 — 20%, сценарий № 4 — 5%).

На основании этих оценок определены средневзвешенные параметры динамики цен на рынке жилья, составившие *сценарий № 5* как наиболее вероятный.

С учетом своевременно принятых и технологично осуществленных российскими властями мер поддержки финансовой системы и строительной отрасли (кредиты для банков, выкуп части жилья для выполнения социальных программ, увеличение финансирования льготных категорий населения) девелоперский кризис возможен, но вероятность его невелика. Это будет не системный кризис, а кризис отдельных (как мелких, так и крупных) компаний. По результатам расчетов, проведенных на основании принятых оценок, снижение цен будет продолжаться около года и относительно сентября 2008 г. составит в среднем 20% (т. е. вернется примерно к уровню декабря 2007 г.).

Темпы роста объемов ввода жилья снизятся с перспективой сокращения их абсолютных значений в 2008—2009 гг. Сокращение величины спроса по причине ухудшения условий ипотечного кредитования станет причиной изменения структуры жилищного строительства (в том числе из-за увеличения доли бюджетного финансирования в регионах) от объектов бизнес-класса в пользу домов эконом-класса с меньшими площадями квартир и более низким уровнем цен.

В то же время ввиду кризиса ликвидности в банковской системе и возможного передела рынка (банкротства, слияния и поглощения среди девелоперских и строительных компаний, вовлечение новых игроков) уменьшится и предложение. Однако его структура, наоборот, изменится в пользу высококачественного жилья, поскольку в сегменте эконом-класса заметно больший удельный вес может занять жилье, реализуемое органам власти всех уровней в рамках программ государственной поддержки строительных компаний, а потому не поступающее на открытый рынок.

В этих условиях стратегия властей должна быть направлена не на содействие отдельным застройщикам, а на поддержку рынка через повышение платежеспособного спроса населения. К 2010 г. в условиях его восстановления при сокращенном объеме строительства и предложения жилья начнется новый цикл восстановления рынка и повышения цен на жилье до уровня, обеспечивающего девелоперам приемлемую рентабельность инвестирования.

Средняя доходность строительного бизнеса снизится на ближайшие год-полтора и в дальнейшем не вернется на прежний запредельный уровень. Крупные игроки, выжившие на рынке, расстанутся с агрессивной стратегией и будут лучше просчитывать варианты бизнеса. В целом рынок сделает новый серьезный шаг в своем становлении и развитии.