

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственный сектор и приватизация¹

6.1.1. Общества и организации в федеральной собственности: количественная динамика

С 2016 г. началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводимого Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). В ней содержатся сведения о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале. Ранее эти данные обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на 1 год). В действующем Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. соответствующие данные имеются лишь на начало 2016 г. (*табл. 1*), и для характеристики процессов, происходивших в 2016–2018 гг., необходимо обратиться к данным Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом².

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Радыгин, Институт Гайдара, РАНХиГС.

² В настоящем разделе оценивается номинальная динамика обществ и организаций в федеральной собственности в соответствующие годы. Что касается имеющихся оценок вклада государственного сектора в экономику, см.: *Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1 (февраль). С. 36–69; 2018. Т. 13. № 2 (апрель). С. 28–47; а также данные по индексу госсектора: URL: <https://ipei.ranepa.ru/laifr>, <https://ipei.ranepa.ru/kgu>

Таблица 1

Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2018 гг.

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии акций ^a	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3 066/2 950 ^b		3 517 ^b		
На 1 января 2013 г.	2 356/2 337 ^b		1 800/1 795 ^b	72	20 458
На 1 января 2016 г.	1 557/1 704 ^b	88/64 ^c	1 488/1 247 ^b	48	16 194
На 7 апреля 2016 г. ^b		1 683/1 620 ^c	1 236	48	16 726
На 1 июля 2016 г.	1 571	82	1 378	47	16 990
На 1 января 2017 г.	1 356/1 416 ^a	81	1 245/1 108 ^a	48	16 846
На 1 июля 2017 г.	1 247	78	1 058	53	16 244
На 1 января 2018 г.	1 189/1 130 ^a	77	984/862 ^a	50	15 985
На 1 июля 2018 г.	1 060	77	868	50	15 520
На 1 декабря 2018 г.	1 068	60	1 016/705 ^c	43	13 424

^a Специальное право не является объектом учета в реестре, но упоминается в различных материалах Росимущества в контексте данных по участию государства в капитале.

^b Количество АО и ФГУПов по данным приватизационных программ на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг. и 2017–2019 гг. (в последней в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли), которых находятся в федеральной собственности).

^c По данным Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г.

^г В числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (из данных Отчетов Росимущества за предыдущие годы следует, что разница представляет собой число АО, где используется «золотая акция» без наличия акций).

^д По данным отчетов о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 и 2018 гг.

^е В знаменателе – количество действующих ФГУПов, учтенных в реестре федерального имущества на 4 декабря 2018 г., по данным из выступления экс-руководителя Росимущества Д. Пристанского на парламентских слушаниях в Государственной Думе по вопросу внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующее деятельность унитарных предприятий.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.; URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 г.; материалы совещаний в Росимуществе, посвященных совершенствованию подходов к управлению федеральным имуществом (декабрь 2018 г.), URL: www.rosim.ru, 06.12.2018.

На 1 июля 2018 г. Российская Федерация являлась акционером 1060 АО, собственником имущества 868 ФГУПов, 50 федеральных казенных предприятий

(ФКП) и 15 520 федеральных госучреждений (ФГУ). Сопоставление с аналогичными данными годом ранее позволяет отметить уменьшение численности: ФГУПов – на 190 ед. (или на 18%), АО с госучастием – на 187 ед. (или на 15%), ФГУ – на 724 ед. (или на 4,5%). Количество ФКП сократилось на 5,7%, но абсолютная величина уменьшения (3 ед.) не сопоставима с сокращением количества хозяйствующих субъектов прочих организационно-правовых форм, относящихся к государственной собственности федерального уровня. То же относится и к АО, где имеется специальное право на участие в управлении – «золотая акция», – количество которых уменьшилось на 1,3% (или на 1 ед.). При этом в 1-м полугодии 2018 г. количество ФКП и АО с «золотой акцией» не изменилось.

Динамика численности субъектов основных организационно-правовых форм на этом более коротком временном отрезке складывалась следующим образом. Количество унитарных предприятий уменьшилось на 11,8%, хозяйственных обществ – на 10,8%, госучреждений – на 2,9%. Также стоит отметить, что к началу 2018 г. количество ФГУПов (на праве хозяйственного ведения) впервые опустилось ниже 1 тыс. ед., а к середине 2018 г. такой отметки достигло и общее число унитарных предприятий на федеральном уровне, включая казенные.

Согласно данным Росимущества, только за неполный 2018 г. произошло сокращение числа хозяйственных обществ с участием РФ на 4,5% при увеличении количества ФГУПов почти на 18%. Оценки уменьшения числа ФКП (на 14%) и ФГУ (на 16%) являются ограниченно достоверными ввиду сравнения данных из разных источников на конец (Росимущество) и начало (Росстат) года.

Для характеристики хозяйственных обществ с государственным участием важное значение имеют данные из отчетов об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам очередного года.

По данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) по состоянию на 1 августа 2018 г., в реестре федерального имущества содержались данные о 1134 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 77 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция»¹.

При этом из этих 1134 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 443 АО (39,1% против 40,8% по состоянию на лето 2017 г. и 52,1% – на лето 2012 г.), т.е. изменения последнего года находились в русле возникшей с 2014 г. тенденции постоянного сокращения

¹ Справка по Отчету об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2017 г.

удельного веса компаний, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера¹.

Прочие компании (691 организация) включали:

– общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются (296 ед., или 26,1% всех АО);

– общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (266 АО, или 23,4% всех АО)²;

– общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (104 АО, или 9,2% всех АО);

– общества, находящиеся в стадии ликвидации (16 АО, или 1,4% всех АО);

– общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например, приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС) или находятся в стадии принятия в федеральную собственность) (9 АО, или 0,8% всех АО).

В табл. 2 представлены данные о динамике числа АО, в которых Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера, а также основания для таких ограничений.

Прежде всего необходимо отметить, что по сравнению с 2017 г. абсолютное количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, сократилось более чем на 10% (или почти на 80 ед.), что соответствует погодовому уменьшению в предшествующий период.

Основным источником такого изменения стало сокращение более чем на 13% (или на 40 ед.) группы АО, где права акционера переданы другим субъектам, которой годом ранее принадлежало первенство. В еще большей степени (на 23%) уменьшилось количество обществ, находящихся в стадии конкурсного производства и в стадии ликвидации (более чем на 55%).

¹ Отсутствие ограничений на осуществление прав акционера для Росимущества не означает полного отстранения от управления соответствующими компаниями отраслевых ФОИВов, которые вовлекаются в этот процесс на общих основаниях, исходя из распределения полномочий, определенных в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие РФ в управлении АО («золотой акции») (утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738).

² Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОИВам, ГК и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик госкорпораций (ГК) как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является собственность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

Таблица 2

Количество и структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера по причинам их ограничения, в 2012–2018 гг.

Всего		Доля государства в капитале менее 2% ^a		Права акционера переданы другим субъектам ^b		Осуществление процедуры банкротства в стадии конкурсного производства		Нахождение в стадии ликвидации		Отсутствие в федеральной собственности	
ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО
На 1 августа 2012 г.											
1258	47,9	434	16,5	387	14,75	156	5,95	55	2,1	226	8,6
На 1 августа 2013 г.											
988	42,3	465/134 ^c	19,95	316	13,55	145	6,2	59	2,5	3	0,1
На 7 июля 2014 г.											
949	45,3	436/78 ^c	20,8	302	14,4	146	7,0	57	2,7	8	0,4
На 1 августа 2015 г.											
884	47,4	373/75 ^c	20,0	291	15,6	151	8,1	60 ^c	3,2	9	0,5
На 1 августа 2016 г.											
858	53,85	349/61 ^c	21,9	297	18,65	150	9,4	48 ^c	3,0	14	0,9
На 1 августа 2017 г.											
769	59,25	276/60 ^c	21,25	306	23,6	135	10,4	36 ^c	2,8	16	1,2
На 1 августа 2018 г.											
691	60,9	296/49 ^c	26,1	266	23,4	104	9,2	16	1,4	9	0,8

^a В соответствии с п.1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются.

^b В знаменателе – количество АО, в отношении которых параллельно используется специальное право на участие Российской Федерации в управлении данными обществами («золотая акция»).

^c Прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо заключены договора доверительного управления.

^г Включая АО в стадии реорганизации.

^д Пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур, не зарегистрирован выпуск акций, прекращение деятельности в связи с ликвидацией или реорганизацией), но информация об этом находится в стадии внесения в реестр.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

Но по абсолютному выражению сокращения в этих двух группах (соответственно на 31 и 20 ед.), как и в группе АО, фактически отсутствующих в собственности Российской Федерации (на 7 ед.), уступали первой. При этом более чем на 7% увеличилось число АО с долей государства в капитале менее 2%, которые вновь стали самой многочисленной группой среди АО, где Росимущество ограничено в правах акционера. Ее динамика в первую очередь и определяет нарастающий на протяжении последних лет общий удельный вес компаний с миноритарными госпакетами акций (до 25%) в структуре всех АО с участием государства. Однако свою роль играют и избираемые приоритеты в приватизации в отношении тех обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика численности и структура хозяйственных обществ
по размеру доли государства в капитале и включению
в прогнозные планы приватизации в 2012–2018 гг.**

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)											
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале									
			100%		50–100%		25–50%		2–25%			
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%		
На 1 августа 2012 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	1371/ 2629**	100,0	886	64,6	76	5,55	211	15,4	198	14,45		
На 1 августа 2013 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	1345/ 2333**	100,0	874	65,0	83	6,15	185	13,75	203	15,1		
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	975	100,0	716	73,4	41	4,2	116	11,9	102	10,5		
На 7 июля 2014 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	1147/ 2096**	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201	17,5		
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5		
На 1 августа 2015 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	980/ 1864**	100,0	589	60,1	55	5,6	142	14,5	194	19,8		
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	668	100,0	469	70,2	18	2,7	90	13,5	91	13,6		
На 1 августа 2016 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	735/ 1593**	100,0	469	63,8	48	6,5	91	12,4	127	17,3		
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	478	100,0	336	70,3	14	2,9	56	11,7	72	15,1		
На 1 августа 2017 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	529/ 1298**	100,0	325	61,4	38	7,2	76	14,4	90	17,0		
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	278	100,0	176	63,3	11	4,0	51	18,3	40	14,4		
На 1 августа 2018 г.												
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	443/ 1134**	100,0	291	65,7	25	5,65	56	12,65	71	16,0		
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	232	100,0	154	66,4	9	3,9	35	15,1	34	14,6		

* Без учета (1) АО с долей государства менее 2%, (2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с

заключением договоров доверительного управления), (3) АО, находящихся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного производства), (4) АО, находящихся в стадии ликвидации, (5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур).

** В знаменателе – общее количество АО по данным реестра федерального имущества;

*** Только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

Пропорции включения федеральных пакетов акций различной величины в приватизационную программу остались примерно теми же, что и в 2015–2017 гг. (табл. 4).

Таблица 4

Доля АО, включенных в прогнозные планы приватизации, в общей численности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера, по размеру государственного пакета акций в 2013–2018 гг., %

Дата	Полные (100%)	Контрольные (50–100%)	Блокирующие (25–50%)	Миноритарные (2–25%)
На 1 августа 2013 г.	81,9	49,4	62,7	50,2
На 7 июля 2014 г.	84,1	54,5	66,1	48,3
На 1 августа 2015 г.	79,6	32,7	63,4	46,9
На 1 августа 2016 г.	71,6	29,2	61,5	56,7
На 1 августа 2017 г.	54,2	28,9	67,1	44,4
На 1 августа 2018 г.	52,9	36,0	62,5	47,9

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2012–2017 гг.; расчеты авторов.

Доля компаний с миноритарными госпакетами, содержащихся в прогнозном плане приватизации (примерно 48%), несколько увеличившись по сравнению с 2017 г., тем не менее уступала величине аналогичного показателя для компаний с полными (около 53%) и блокирующими (62,5%) госпакетами. Удельный вес последних сократился при возрастании доли контрольных пакетов (36%).

Закономерным итогом этого стало преобладание к концу 2018 г. (табл. 5) в структуре хозяйственных обществ с участием государства в капитале компаний с миноритарными (менее 25% уставного капитала) госпакетами. На их долю приходилось соответственно 47,2% (504 ед.), тогда как удельный вес полных (все 100% капитала) госпакетов (418 ед.) впервые за долгие годы оказался меньше (39,1% всех обществ). Доля блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов составила 8,25% (88 ед.), а мажоритарных (от 50 до 100% капитала) пакетов – всего 5,45% (58 ед.).

Таблица 5

**Динамика и структура хозяйственных обществ с долей государства
в капитале (без АО с использованием специального права
«золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2018 гг.**

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 января 2010 г.	2950	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
На 1 января 2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
На 1 января 2012 г.	2822	100,0	1619	57,4	112	4,0	272	9,6	819	29,0
На 1 января 2013 г.	2356	100,0	1257	53,35	106	4,5	228	9,7	765	32,45
На 1 января 2014 г.	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
На 1 января 2015 г.	1928	100,0	861	44,7	90	4,7	203	10,5	774	40,1
На 31 декабря 2015 г.	1704	100,0	765	44,9	93	5,45	172	10,1	674	39,55
На 1 декабря 2018 г.	1068	100,0	418	39,1	58	5,45	88	8,25	504	47,2

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2010–2015 гг.; материалы совещаний в Росимуществе, посвященных совершенствованию подходов к управлению федеральным имуществом (декабрь 2018 г.).

Основным содержанием изменений в структуре хозяйственных обществ с долей государства после перехода к 3-летним приватационным программам в 2010 г. стало заметное падение удельного веса компаний, на которые оно могло осуществлять определяющее управляющее воздействие вследствие своего участия в их капитале. В итоге по состоянию на конец 2018 г. государству принадлежал корпоративный контроль на уровне полного и мажоритарного пакета акций (доли) менее чем в 45% всех компаний против более чем 2/3 к началу 2011 г., около 52% – к началу 2014 г. и чуть более 50% – к началу 2016 г.

При рассмотрении данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, не ограничиваясь только федеральным уровнем, мы получаем следующую картину (табл. 6).

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным новой системы, к середине 2018 г. составило около 60,4 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 2,3 тыс. ед. (или на 3,6%) и примерно на 3,2 тыс. ед. меньше, чем на середину 2014 г.¹.

¹ Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь – сентябрь 2014 г. Здесь для целей среднесрочного анализа использованы полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

Таблица 6

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных Росимуществом, его территориальными управлениями и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ, в 2013–2014 гг. и количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в 2016–2018 гг. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2013 г.	67 003*	4 891	56 247	3 501	2 364
На 1 июля 2013 г.	66 131*	4 589	56 100	3 201	2 241
На 1 января 2014 г.	64 616*	4 408	54 699	3 097	2 412
На 1 июля 2014 г.	63 635*	4 236	54 173	2 988	2 238
На 1 января 2016 г.	65 587**	4 284	56 693/56 649***	3 888****	...
На 1 июля 2016 г.	65 218**	3 982	56 893/56 856***	3 718****	...
На 1 января 2017 г.	64 457**	3 719	56 548/56 507***	3 532****	...
На 1 июля 2017 г.	62 655**	3 294	55 414/55 361***	3 353****	...
На 1 января 2018 г.	61 734**	3 053	54 851/54 814***	3 239****	...
На 1 июля 2018 г.	60 391**	2 763	53 933/53 899***	3 125****	...

* Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

** Включая хозяйствующие субъекты, имеющие организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (производственные (артели) и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, фонды, публично-правовые компании и др.).

*** Сумма учреждений, созданных РФ и субъектами РФ (без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены).

**** Общее число хозяйственных обществ безотносительно размера госпакета (доли), данные о количестве хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, имеются только для АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11) (М.: Росстат, 2013–2014 гг.); Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г., 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г.

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2017 г. можно отметить сокращение числа унитарных предприятий примерно на 530 ед. (или более чем на 16%), хозяйственных обществ – почти на 230 ед. (или на 6,8%), госучреждений – примерно на 1,5 тыс. ед. (или на 2,6%). При этом к середине 2018 г. число госучреждений стало несколько меньшим, чем 4 годами ранее.

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2018 г. произошло уменьшение числа госучреждений на 1,7%, хозяйственных обществ – на 3,5%, унитарных предприятий – на 9,5%. Правда, в

отношении последних следует отметить, что, по данным Росимущества, совокупное количество государственных унитарных предприятий, включая ФГУПы и предприятия уровня субъектов РФ, превысило 2,9 тыс. ед., т.е. сократилось за 2018 г. умеренно (примерно на 4%). В общем числе унитарных предприятий (около 18,5 тыс. ед.) они составляют небольшую долю, тогда как доминируют муниципальные предприятия (более 15 тыс. ед.)¹.

При всем этом необходимо иметь в виду, что уменьшение числа государственных организаций определялось преимущественно их реорганизацией путем присоединения, а не вследствие приватизации, динамика которой была довольно вялой.

6.1.2. Приватизационная политика

2018 г. стал вторым годом в ходе реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р. Это уже третья 3-летняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от 1 года до 3 лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ вносились многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. по состоянию на конец 2018 г. было принято 44 соответствующих нормативных правовых акта (НПА), причем интенсивность корректировок (принятие 29 НПА) в минувшем году оказалась почти вдвое выше, чем в 2017 г. (всего 15 НПА).

Действующей приватизационной программой предусматривалась возможность приватизации 7 крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. В рамках подготовки к отчуждению акций банка ВТБ (ПАО) и ПАО «Совкомфлот» агентами, отобранными в 2016 г. для осуществления их продажи (ООО «Ренессанс Брокер» и АО «ВТБ Капитал» соответственно), ведется работа по выработке предложений по способам продажи указанных пакетов акций. Соответствующие решения до конца минувшего года Правительством РФ не были приняты².

¹ URL: www.rosim.ru, 06.12.2018.

² См. также: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Мальгинов Г.Н., Чернова М.И. «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики. 2018. № 8. С. 5–38.

По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2019 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 12 787,5 млн руб., что более чем вдвое превышает прогнозную величину бюджетных доходов от приватизации, содержащуюся в приватизационной программе (5,6 млрд руб. ежегодно без учета стоимости акций крупнейших компаний).

Более 80% этой суммы (10 330,8 млн руб.) было обеспечено в ходе реализации Распоряжений Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р и от 09.06.2016 № 1172-р, а также в соответствии с условиями, предусмотренными Дополнительным соглашением от 23.06.2016 к Соглашению от 09.10.2010 между Росимуществом и ПАО АФК «Система» о выкупе с рассрочкой (в течение 5 лет) 547 312 918 акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд» (в настоящее время – Акционерная компания с ограниченной ответственностью «Система Смарт Текнолоджис Лтд»)¹, находящихся в федеральной собственности, по цене 777 млн долл. Данная сделка с активом стала единственной, выходящей за рамки типовых приватизационных процедур. Полученная государством сумма (более 10,3 млрд руб.) составила около 1/5, а с учетом более 8,5 млрд руб., перечисленных в ходе реализации этой сделки годом ранее, – около 38% от величины 777 млн долл. по обменному курсу на конец июня 2016 г.

Помимо нее, в 2018 г. было реализовано 46 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО), а в отношении 21 федерального государственного унитарного предприятия (ФГУПа) приняты решения об условиях приватизации. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ осталось на уровне 2017 г. (47 ед.), хотя тогда более 3/4 проданных пакетов акций (36 ед.) составили те, информационные сообщения о продажах которых были опубликованы еще в 2016 г. Тем не менее продажа пакетов акций в 2018 г. более чем вдвое уступала показателю кризисного 2015 г. (103 ед.), который также являлся вторым годом реализации приватизационной программы. При этом сумма сделок (2,86 млрд руб.)² по сравнению с 2017 г. упала на 45% и оказалась далека от прогноза доходов федерального бюджета (без учета крупнейших продаж), содержащегося в приватизационной программе (5,6 млрд руб.)³. Количество приватизированных ФГУПов по сравнению с 2017 г. (18 ед.) несколько выросло, уступая показателю 2013 г. (26 ед.) (табл. 7).

¹ Пакет акций данной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, был получен РФ на основании межправительственного соглашения 2007 г. об использовании средств для погашения задолженности по ранее предоставленным кредитам.

² В то же время в Отчете Росимущества о выполнении приватизационной программы в 2018 г. отмечается, что в федеральный бюджет перечислено 2,44 млрд руб. с учетом сделок 2017 г.

³ Общее бюджетное назначение по средствам от продажи акций не выполнено и при учете доходов, полученных в ходе реализации сделки с АФК «Система».

Таблица 7

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2017 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов ^a , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ^b	...
2009	316+256 ^b	52 ^b	...
2010	62	134 ^b	...
2008–2010	591+256 ^b	395 ^b	...
2011	143	317 ^a /359 ^b	3
2012	47 ^c	265 ^a	40
2013	26	148 ^a	22
2011–2013	216	730 ^a	65
2014	33	107 ^a	12
2015	35 [*]	103 ^a	38
2016	60 [*]	179 ^a	282
2014–2016	125 [*]	389 ^a	332
2017	18	47 ^b	77 ^b
2018	21	46	174

^a Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

^b С учетом пакетов акций (для 2017 г. также и объектов казны), информационные сообщения о продаже которых состоялись в предыдущем году.

^c Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

^г Имеющаяся информация о продаже объектов иного имущества в указанный период сводится к продаже 4 объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества с октября 2008 г. по январь 2009 г., а также к принятию решения об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.

^д Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

^е Расчетная величина, исходя из данных Отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.), и данных по итогам 2011 и 2013 гг.

^{*} В отношении нескольких предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015–2016 гг. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 3 года в отдельности, несколько больше, чем следует из табличных данных по итогам 2014–2016 гг. (125 ед.).

Источник: Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г. М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г.; URL: www.rosim.ru, 19.02.2015; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., URL: www.rosim.ru, 08.02.2016; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 г.

Наиболее крупной сделкой стала продажа всех акций АО «Стройтранс № 1» (Тюмень) за 432,3 млн руб. В пятерку продаж также вошли полные (100%) пакеты акций 4 АО, расположенных в Москве (автобаза МСХ и производственно-транспортное предприятие «Стандарт», а также 2 организации научно-технического профиля). 3 из 5 указанных объектов были реализованы АО «Российский аукционный дом» (РАД), по 1 – ООО «ВЭБ Капитал» и Росимуществом. В последнем случае речь шла об относительно редком примере заметного превышения начальной цены. При продаже федерального пакета АО «Автобаза МСХ» с участием 4 претендентов, сделавших 7 шагов на повышение цены, она выросла на 35%, достигнув 401,6 млн руб.¹.

В основном же результаты приватизации по стандартным процедурам определялись усилиями АО «РАД», которым было продано 28 пакетов акций (из переданных для реализации 139 пакетов) на сумму 2,053 млрд руб. (71,8% всей выручки). При росте количества проданных пакетов по сравнению с 2017 г. (28 ед. против 17 ед.) сумма сделок упала более чем вдвое. Вклад другого продавца – ООО «ВЭБ Капитал», – которому переданы для продажи 95 хозяйственных обществ, оказался на порядок меньшим. Им проданы всего 2 пакета акций на сумму около 211 млн руб. (в 2017 г. продаж не было). Подведение итогов торгов по продаже акций 26 АО ожидается в I квартале 2019 г., включая 22 общества, пакеты которых реализует АО «РАД».

При продаже имущества казны, в отличие от пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах, в 2018 г. наблюдалась позитивная динамика. На участие в торгах от потенциальных инвесторов поступили более 1300 заявок, что более чем в 2,5 раза превышает показатели 2017 г. Количество проданных объектов казны (174 ед.) по сравнению с 2017 г. (77 ед.) выросло почти в 2,3 раза, хотя и не достигло максимума 2016 г. (282 ед.). Тем не менее на протяжении последних трех лет оно стабильно превосходило количество проданных пакетов акций (долей), в минувшем году – в 3,8 раза. Общая сумма сделок увеличилась почти в 1,6 раза (до 446,5 млн руб.).

Такие сдвиги были обеспечены в основном за счет более активного задействования в реализации имущества казны независимых продавцов. В соответствии с распоряжениями Правительства РФ помимо вышеупомянутого АО «РАД» (поручена продажа 285 объектов, из которых продано 39 ед. на 72,1 млн руб.) в нее включились АО «Агентство прямых инвестиций» (АПИ) (поручена продажа 73 объектов, из которых продано 20 ед. на 70,6 млн руб.) и ООО «ВЭБ Капитал» (поручена продажа 73 объектов, из которых продано 14 ед. на 30,8 млн руб.). В совокупности они обеспечили продажу примерно 42% всех объектов и 39% совокупной выручки, тогда как в 2017 г. продажи осуществляло только АО «РАД» (9 ед. на 28,60 млн руб., т.е. около 10% выручки). Подведение итогов торгов по продаже акций 84 объектов ожидается в I квартале 2019 г., включая 34 объекта, реализуемых АО «РАД» и АПИ.

¹ URL: www.rosim.ru, 27.08.2018.

В 2018 г. в рамках реализации 23 указов Президента РФ и 8 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по созданию и расширению 12 ВИС. Всего в 3-летнюю программу приватизации в этой части были включены 38 ФГУПов, акции 62 АО и 132 объектов казны. В 2018 г. решения об условиях приватизации были приняты в отношении 8 ФГУПов, 4 АО и 41 объекта казны.

Несмотря на полный переход к продажам через электронные торги и постоянное информационное сопровождение, динамика приватизации ограничивалась снижением инвестиционного спроса, дополненного периодической нестабильностью фондового рынка. В состав приватизируемого федерального имущества, как и в предшествующие годы, входило немало хозяйственных обществ с низкими показателями финансово-хозяйственной деятельности, включая ряд компаний, попавших под процедуры банкротства. По причине отсутствия заявок были признаны несостоявшимися более 54% объявленных торгов по продаже пакетов акций (долей) хозяйственных обществ и 56% торгов по продаже объектов казны.

Незаинтересованность потенциальных инвесторов в приобретении приватизируемого имущества усугубляется возможностью приобретения имущества на торгах посредством публичного предложения со снижением цены наполовину после того, как объявленные аукционы не состоялись. Ставка на расширение по этой причине круга участников торгов, ведущее к росту уровня конкуренции и повышению цены продаваемого имущества, в имеющихся реалиях себя не оправдывает.

В таких условиях закономерен акцент, сделанный в целях повышения эффективности продаж приватизируемого имущества, на привлечение независимых продавцов за счет обладания ими необходимыми компетенциями в сфере маркетинга.

Проведение независимыми продавцами обширного комплекса мероприятий по предпродажной подготовке позволяет привлечь большее число профильных инвесторов, обеспечить должную конкуренцию и реализовать имущество по более высоким ценам. Однако итоги продаж, проведенных независимыми продавцами, не всегда свидетельствуют о достижении указанных целей. Так, успешность продаж по хозяйственным обществам, измеряемая как отношение проданных пакетов акций (долей) к количеству проведенных торгов, у Росимущества и агентов была примерно одинакова (38–39%). В ходе реализации ООО «ВЭБ Капитал» объектов казны их количество, по которым торги признаны несостоявшимися, в 1,5 раза превысило число проданных.

К тому же ввиду принятия правительственные распоряжений о передаче полномочий по продаже большого массива активов независимым продавцам только в I квартале 2018 г. они приступили к активной предпродажной подготовке большинства активов лишь во II квартале 2018 г., после заключения агентских договоров и дополнительных соглашений к ним.

Закон о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях.

При этом в пояснительной записке к вносимому правительству законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проекту бюджета на завершившийся 2018 г. в ряду сопроводительных материалов к законопроекту присутствовали данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где имелось обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2019 г. составят 13,0 млрд руб., в 2020 г. – 10,9 млрд руб., а в 2021 г. – не предполагались. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2019–2020 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. По сравнению с прогнозом поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период 2019–2020 гг., вносимому российским правительством прошлой осенью (12,2 млрд руб. в 2019 г. и 11,4 млрд руб. в 2020 г.), указанная для 2019 г. величина оказывается несколько большей, а для 2020 г. – несколько меньшей.

На основании итогов реализации действующего прогнозного плана приватизации в 2018 г. вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить достаточно высоко. Полученная по данным бюджетной отчетности сумма средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности (12,8 млрд руб.), сопоставима с прогнозными оценками на 2019–2020 гг. или превышает их.

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из прогнозного плана (программы) приватизации на 2017–2019 гг., утвержденного в начале 2017 г. распоряжением Правительства РФ № 227-р, где анонсирована приватизация 7 крупнейших компаний по индивидуальным решениям. Однако ввиду отсутствия принятых Правительством РФ решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2019–2021 гг. поступление средств от их продажи в 2019 г. и плановом периоде 2020–2021 гг. не прогнозируется.

Тем не менее имеются определенные предпосылки для двух сделок.

На 2019 г. запланировано завершение мероприятий по организации продажи находящихся в федеральной собственности акций АО «Производственное объединение «Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО) с целью сохранения огра-ничного комплекса Российской Федерации, создания условий для развития алма-зогранильных предприятий и привлечения инвестиций, которые могут быть направлены на его модернизацию и технологическое развитие. Состоявшееся ис-ключение АО «ПО «Кристалл» из перечня стратегических организаций сопровож-дается поручением Правительству РФ обеспечить контроль за финансово-эконо-мическим положением этого предприятия до момента отчуждения из федераль-ной собственности 100% акций.

Кроме того, вне действующей приватизационной программы частные акцио-неры АО «Международный аэропорт «Внуково», реализуя свое право в соотв-етствии с подписанным в 2016 г. корпоративным договором, где зафиксирована обя-занность государства продать все принадлежащие ему акции в любой момент вре-мени в течение 5 лет с даты завершения консолидации, направили в Росимуще-ство соответствующее требование об их продаже. Завершение соответствующих мероприятий по приватизации находящегося в федеральной собственности пакета акций блокирующей величины (25,00525%) также ожидается в 2019 г.

Еще один сюжет будущей приватизационной повестки связан с корректиров-кой Закона 2008 г. «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, нахо-дящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 159-ФЗ) в части воз-можности реализации субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) преимущественного права выкупа арендуемого ими иму-щества. Оно заключается в его приобретении по цене, равной его рыночной стои-мости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном зако-ном об оценочной деятельности 1998 г., с рассрочкой не менее 5 лет, при соблю-дении ряда условий и ограничений в отношении субъектов МСП.

Напомним, что закон более чем 10-летней давности предоставил такое право при-менительно к арендуемым объектам, находящимся в собственности субъектов РФ и муниципалитетов. После изменений, внесенных летом 2018 г. (Закон № 185-ФЗ), эта норма была распространена и на федеральную собственность с возложением со-ответствующих функций на Росимущество.

Действие закона стало бессрочным¹, а точкой отсчета для инициирования дей-ствий и применения ряда сопутствующих норм стал день подачи субъектом МСП заявления о реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества. В случае утраты такого права по основаниям отказа от заключения

¹ Ранее предоставляемые им возможности действовали в течение определенного срока, который периодически продлевался (от 1 июля 2010 г. к 1 июля 2018 г.).

договора купли-продажи и его неподписания по истечении 30 дней со дня получения предложения и (или) проекта договора купли-продажи¹ субъект МСП получил право направить в уполномоченный орган заявление при условии, что на день его подачи арендуемое имущество, в отношении которого таким субъектом ранее было утрачено преимущественное право на приобретение, находится в его временном владении и (или) временном пользовании в соответствии с договором (договорами) аренды такого имущества.

В соответствии с Законом 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (№ 209-ФЗ, в действующей редакции) органы публичной власти всех уровней утверждают перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением права хозяйственного ведения, права оперативного управления, а также имущественных прав субъектов МСП), с их ежегодным дополнением до 1 ноября текущего года. Они подлежат обязательному опубликованию в СМИ, а также размещению в Интернете на официальных сайтах утвердивших их органов публичной власти и (или) на официальных сайтах информационной поддержки субъектов МСП.

Государственное и муниципальное имущество, включенное в эти перечни, используется в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, а также может быть отчуждено на возмездной основе в собственность субъектов МСП по нормам упомянутого ранее Закона 2008 г. № 159-ФЗ и Земельного кодекса РФ.

Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования таких перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду включенного в них государственного и муниципального имущества (в том числе льготы для субъектов МСП, являющихся сельскохозяйственными кооперативами, занимающихся социально значимыми и иными приоритетными видами деятельности, установленными государственными и муниципальными программами (подпрограммами)) устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующего уровня публичной власти. Предоставление в аренду земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Продажа государственного и муниципального имущества, включенного в указанные перечни, запрещается, за исключением возмездного отчуждения такого имущества в собственность субъектов МСП по нормам Закона 2008 г. № 159-ФЗ и Земельного кодекса РФ. В отношении него запрещаются также переуступка прав пользования им, передача этих прав в залог и внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности, передача третьим лицам прав и обязанностей по договорам аренды

¹ Течение этого срока приостанавливается в случае оспаривания достоверности величины рыночной стоимости объекта оценки, используемой для определения цены выкупаемого имущества, до дня вступления в законную силу решения суда.

такого имущества (перенаем), передача в субаренду, за исключением предоставления в субаренду такого имущества субъектам МСП организациями, образующими инфраструктуру их поддержки, и в случае, если предоставляемое имущество является частью или частями помещения, здания, строения или сооружения (не более 10% площади и в размере не более 20 кв. м общей площади), права на которые принадлежат лицу, передающему такое имущество (по Закону «О защите конкуренции» 2006 г., ст. 17.1, ч. 1, п. 14).

В конце 2018 г. Росимущество утвердило перечень недвижимости (кроме земельных участков), свободной от прав третьих лиц для предоставления во владение и (или) пользование на долгосрочной основе субъектам МСП. В него вошли 827 объектов¹.

Анализ информации, предоставленной территориальными органами Росимущества, в рамках предпродажной подготовки показал, что в составе имущества, включеного в действующую приватизационную программу, учтено более 150 арендуемых объектов недвижимого имущества. По итогам рассмотрения поступающих заявлений субъектов МСП о желании реализовать свое преимущественное право на выкуп арендуемого ими федерального имущества ведомством подготовлены распоряжения об условиях приватизации, даны поручения в свои территориальные органы по месту его нахождения для дальнейшей реализации данной возможности арендаторами. Однако договоры купли-продажи с арендаторами – субъектами МСП Росимуществом и его территориальными органами в 2018 г. не заключались.

Если говорить о правовом регулировании приватизационного процесса, то в действующий закон о приватизации 2001 г. в мае 2018 г. было внесено важное изменение, касающееся состава покупателей государственного и муниципального имущества (ст. 5).

Меньше года просуществовала норма об исключении из него юридических лиц, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны) (далее – оффшорные компании)². Новой редакцией установлено, что это относится только к тем из них, которые не осуществляют раскрытие и предоставление информации о своих выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах и контролирующих лицах в порядке, установленном Правительством РФ.

¹ www.rosim.ru, 01.01.2018.

² В настоящее время в указанный перечень входят 40 стран. Однако такой традиционный для российской экономики в последние четверть века источник псевдоиностранных инвестиций, как Кипр, был из него в 2012 г. исключен.

Из текста статьи исключено всякое упоминание об офшорных компаниях. Соответственно, в контексте исключения из состава покупателей перестала упоминаться и производная категория – юридические лица, в отношении которых офшорной компанией или группой лиц, в которую входит офшорная компания, осуществляется контроль. При этом базовой нормой остается исключение из приватизационного процесса государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений, юридических лиц, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, кроме случаев внесения государственного и муниципального имущества в уставный капитал.

Понятия «группа лиц» и «контроль» с отсылкой к значениям, указанным в законе «О защите конкуренции» 2006 г. (ст. 9, 11), заменены на «контролирующее лицо» в значении Закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» 2008 г. (ст. 5), а также «выгодоприобретатель» и «бенефициарный владелец» в значениях Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» 2001 г. (ст. 3)¹.

Другим изменением действующего приватизационного закона стало расширение сегмента имущества, на которое не распространяется его действие (ст. 3). Его пополнило имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды федеральному государственному унитарному предприятию «Почта России», при его реорганизации на основании Федерального закона «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ.

Этот закон, вступивший в силу с 1 октября 2018 г., предусматривает реорганизацию ФГУП «Почта России», правопреемником которого и выступает вновь образованное непубличное АО, 100% акций которого принадлежат РФ, а в числе органов управления наряду с советом директоров, правлением и генеральным директором назван единственный акционер (ст. 8). Его полномочия осуществляют федеральный орган исполнительной власти, исполняющий функции по управлению федеральным имуществом в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ, с указанием пределов компетенции (ст. 9).

¹ На совещании по вопросам приватизации 1 февраля 2016 г. Президент РФ определил, в частности, такие условия приватизации компаний с государственным участием, как нахождение новых владельцев приватизируемых активов в российской юрисдикции, а также недопустимость «серых» схем, вывода активов в офшоры, сокрытия собственников долей. См.: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51249>

6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора

Важные изменения претерпел в 2018 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

По состоянию на начало декабря 2018 г. в него было внесено всего одно АО (ПАО «Промсвязьбанк»). За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены два ФГУПа, один из которых подлежит присоединению к другому унитарному предприятию, а имущественный комплекс другого передается в качестве имущественного взноса государства государственной корпорации (ГК) «Росатом», а также 5 АО.

В число последних входят три ранее сформированные крупные вертикально-интегрированные структуры (ВИС), причем две общенационального значения. Весь капитал (кроме 1 акции) концерна «Гранит Электрон» вносится в уставный капитал другой ВИС – АО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала, что в целом находится в русле предшествующей практики. Гораздо более спорно выглядит передача 92,3% акций «Объединенной авиастроительной корпорации» (ОАК), а также 100% акций ОАО «Росхимзащита» наряду с федеральными пакетами акций еще 6 АО, включая 2 контрольных пакета и 4 блокирующих, в качестве имущественного взноса ГК «Ростех».

Данная корпорация, появившаяся в 2007 г., уже вскоре после создания стала приобретать ярко выраженные черты конгломерата без четкой отраслевой направленности за счет передачи сотен федеральных пакетов акций АО, включая возникшие в результате акционирования ФГУПов, исключенные из перечня стратегических организаций, специализирующихся на самых разных видах деятельности¹. В последующие годы эта тенденция только усиливалась. Достаточно указать на то, что в числе организаций, передачей которых «Ростеху» занималось в минувшем году Росимущество, были АО «НПК «Уралвагонзавод» и его дочерние общества, научно-исследовательские химические институты и центры, НПО «Микроген», преобразованное из унитарного предприятия, ранее подведомственного Минздраву России, в АО преобразуется и ФГУП «Судостроительный завод «Море» в Крыму. Все это явно контрастирует с четко выраженным профилем деятельности созданных более 10 лет назад самостоятельных ВИС (ОАК, «Росхимзащита»).

На протяжении 2018 г. Росимуществом осуществлялись мероприятия, связанные со строительством и иных интегрированных структур. Применительно к

¹ Постепенно внутри ГК проходил процесс формирования субхолдингов (например, НПО «Высокоточные комплексы», «Технодинамика», НПК «Техмаш»). Некоторые из них создавались по специальным решениям на высшем уровне (например, «Объединенная двигателестроительная корпорация»), другие возникли еще до передачи «Ростеху» (например, «Вертолеты России»). Имели место и прецеденты передачи ранее созданных ВИС (концерны «Автоматика», «Вега», «Созвездие», АО «Системы управления»).

ГК «Роскосмос», «Росатом», ПАО «Транснефть» и «ОАК», АО «ГЛОНАСС» они состояли в исполнении ранее принятых принципиальных решений (на уровне президентских указов), главным образом об их расширении. В отношении же других ВИС (ОАО «РЖД», АО «Росгеология», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Концерн ВКО «Алмаз-Антей», «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК)), помимо этого, речь шла о реализации новых решений по развитию этих структур, принятых в течение минувшего календарного года.

Среди них особо стоит отметить ОСК, в уставный капитал которой вносится миноритарный пакет акций расположенного в Татарстане АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро», тогда как контрольный пакет этого общества наряду с миноритарным пакетом акций АО «Зеленодольский завод имени А.М. Горького» передается в республиканскую собственность на условиях обязательного согласования с Правительством РФ принятия решений об отчуждении акций названных АО по истечении 5 лет, сохранения основных видов деятельности и привлечения до 2023 г. инвестиций, включая средства частных инвесторов, в комплексное развитие, в том числе в модернизацию производственных мощностей, АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро» в размере не менее 150 млн руб. и АО «Зеленодольский завод имени А.М. Горького» в размере не менее 300 млн руб. При этом Правительству РФ поручено обеспечить заключение соглашения между Российской Федерацией, Республикой Татарстан и двумя указанными АО об их развитии, предусмотрев в нем при согласовании условий мероприятия по развитию научно-производственного потенциала, по концентрации интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов на реализации проектов строительства кораблей и судов, по модернизации производственных мощностей, осуществляемые за счет инвестиций, привлекаемых регионом. Реализация проекта вкупе с возможным интересом «Ростеха» к судостроительным активам может означать корректировку промышленной политики государства в этой отрасли от поддержки «национального чемпиона» к диверсификации центров и форматов своего присутствия в ней.

Другая важная ГК – Внешэкономбанк – проходит полосу реструктуризации. После изменений, внесенных в конце 2018 г. в закон, регулирующий ее деятельность (№ 82-ФЗ от 2007 г.), она стала именоваться «ВЭБ.РФ».

В составе уставного капитала ВЭБ.РФ (не менее 70 млрд руб.) выделены сформированная часть и часть, подлежащая последующему формированию в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ за счет последующего внесения дополнительных имущественных взносов государства, с указанием:

- состава имущества, подлежащего внесению в качестве дополнительных имущественных взносов, в том числе субсидий;
- их предполагаемого предельного размера (при необходимости с их распределением по годам и определением порядка и сроков внесения изменений в указанное распределение в случае, если дополнительные имущественные взносы в полном объеме не были внесены в соответствующем году);

– порядка и сроков внесения имущественных взносов, условий их внесения, к которым относятся в том числе снижение значения коэффициента достаточности капитала до минимально допустимого уровня, установленного меморандумом о финансовой политике ГК и увеличенного на 1 процентный пункт, изменение иных предусмотренных нормативным правовым актом Правительства РФ показателей финансовой устойчивости ВЭБ.РФ, и порядка подтверждения соблюдения указанных условий;

– целевого назначения вносимых дополнительных имущественных взносов, которым может являться финансовое обеспечение реализации проектов ВЭБ.РФ (включая формирование резервов на возможные потери по указанным проектам), решения об участии ВЭБ.РФ в финансировании которых приняты уполномоченными органами управления и коллегиальными рабочими органами ВЭБ.РФ после вступления в силу данного нормативного правового акта Правительства РФ. Целевым назначением вносимых дополнительных имущественных взносов не может являться финансовое обеспечение реализации проектов ВЭБ.РФ во исполнение решений Президента РФ и Председателя Правительства РФ, имеющих общегосударственное, стратегическое или приоритетное значение для экономики страны, которые не соответствуют основным направлениям, показателям, ограничениям или принципам инвестиционной и финансовой деятельности ВЭБ.РФ;

– требований к показателям результативности использования дополнительных имущественных взносов.

Отдельными статьями конкретизирована роль ГК в функционировании институтов развития, причем Счетная палата РФ и иные государственные органы осуществляют контроль и надзор в отношении не только ВЭБ.РФ, но и институтов развития, которым она оказывает поддержку, источником финансового обеспечения которой являются средства федерального бюджета.

Поправками в закон об основах регулирования внешнеторговой деятельности 2003 г. определено, что в отношении поддержки экспорта ВЭБ.РФ на основании решения Правительства РФ осуществляет координацию деятельности Российского экспортного центра, АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций», Государственного специализированного Российского экспортно-импортного банка (акционерное общество) и иных институтов развития.

В случае передачи по решению наблюдательного совета ВЭБ.РФ 100% акций уставного капитала Российского экспортного центра в федеральную собственность единственным акционером данного центра выступает РФ, а его уставный капитал может быть увеличен за счет последующего внесения государством вкладов в случае уменьшения размера финансовой устойчивости АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» при определении Правительством РФ условий по аналогии с формированием уставного капитала самой ВЭБ.РФ за счет внесения дополнительных имущественных взносов.

Несколько раньше, в конце 2017 г., появились нормы, допускающие формирование при Наблюдательном совете ГК комитетов для предварительного рассмотрения вопросов, включая постоянно действующие комитеты (по стратегии, аудиту, кадрам и вознаграждениям, иные), а также коллегиальных рабочих органов, формируемых правлением и председателем. Получило регламентацию одобрение отдельных видов сделок органами управления ГК.

Активность крупнейших компаний с государственным участием на рынке корпоративного контроля в прошедшем году не была высокой, однако критерии целесообразности состоявшихся сделок, по всей видимости, должны быть более прозрачными как с точки зрения интересов государства, так и в контексте стратегий развития самих компаний.

Приобретение ВТБ 29,1% акций торговой сети «Магнит» за 138 млрд руб. у его прежнего основного владельца, ставшее важнейшим событием 2018 г., имело продолжение уже 3 месяца спустя: продажа 11,8% акций без раскрытия суммы в пользу инвестиционной «Марафон групп», специализирующейся преимущественно на фармацевтике¹. Опосредованное государственное присутствие в розничной торговле в размере, который недостаточен для влияния на процедуры корпоративного управления, вызывает вопросы, равно как и сокращение участия в других компаниях, занятых видами деятельности, для которых (и по зарубежному опыту) характерно определенное присутствие государства.

ГК «Ростех» снизила долю своего участия в капитале концерна «Калашников» до уровня блокирующего пакета, продав 26% акций компании «Транскомплектхолдинг» за 1,5 млрд руб. Дальнейшее развитие сделавшего ребрендинг концерна, название которого долгое время олицетворяло отечественное производство стрелкового оружия, теперь связывается еще и с выпуском различных транспортных средств².

Переходя к проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить высокую исполнительскую дисциплину проведения годовых общих собраний акционеров. Они состоялись в 47 из 48 АО, входящих в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), во всех АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ, а также в 88,7% АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала. В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными на общие собрания ак-

¹ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3549909>, <https://www.rbc.ru/business/24/05/2018/5b0410ca9a79476f56976cc5>

² URL: <https://lenta.ru/news/2018/02/15/ak/>

ционеров, в 2017 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня¹ утверждены 190 профессиональных поверенных (вместо 182 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 64 независимых директора (вместо 68 чел. по рекомендации) и 143 госслужащих (вместо 148 чел. по рекомендации)².

Общая абсолютная численность представителей государства в советах директоров АО Спецперечня по сравнению с 2017 г. несколько выросла за счет госслужащих. Совокупное же количество профессиональных директоров, т.е. профпроверенных и независимых директоров, вместе взятых, осталось прежним. При этом вновь проявилась сформировавшаяся после 2014–2015 гг. тенденция роста в структуре представительства в органах управления компаний этой группы удельного веса госслужащих и профпроверенных при снижении доли независимых директоров (табл. 8).

Таблица 8

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, в 2009–2018 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.	
		всего		госслужащие		профессиональные поверенные		независимые директора			
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%		
2009	36	342	100,0	163	47,7	120	35,1	59	17,2	...	
2010	49/59 ^a	386	100,0	193	50,0	117	30,3	76	19,7	...	
2011	51	416	100,0	181	43,5	150	36,1	85	20,4	...	
2012	57	434	100,0	141	32,5	205	47,2	88	20,3	15	
2013 ^b	63	452	100,0	127/122 ^b	28,1	228/245 ^b	50,4	97/102 ^b	21,5	27	
2014	51	402	100,0	106/104 ^b	26,4	199/197 ^b	49,5	97/90 ^b	24,1	45	
2015 ^b	50	390	100,0	118	30,3	178	45,6	94	24,1	54	
2016 ^b	50	404	100,0	136	33,7	189	46,8	79	19,5	65/66 ^c	
2017 ^d	48	385	100,0	131	34,0	179	46,5	75	19,5	56	
2018 ^e	47/48	397/405	100,0	143	36,0	190	47,9	64	16,1	65	

^a Встречаются данные об избрании профессиональных директоров в органы управления 59 АО.

^b С учетом АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие.

^c Встречаются иные данные (в знаменателе) о составе представителей государства по категориям (вероятно, носят предварительный характер, хотя для 2014 г. совокупное количество профессиональных директоров (профпроверенных и независимых директоров), публикуемое в материалах Росимущества (287 чел.), соответствует сумме лиц по данным группам, указанным в знаменателе).

^d В знаменателе приведены более поздние данные, относящиеся к большему количеству АО.

¹ Без учета ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляют Минтранс), АО «Корпорация «МИТ» (права акционера осуществляют ГК «Роскосмос»), с учетом ПАО «ФСК ЕЭС».

² Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня принимает Правительство РФ.

^д С учетом НМТП и ФСК ЕЭС, где по состоянию на 1 августа 2017 г. не утвержден состав совета директоров и ревизионной комиссии в рамках ГОСА 2017, в связи с чем использованы данные в соответствии с директивой Правительства РФ на ВОСА 15.09.2017 от 3 июля 2017 г. № 4643п-П13.

^е Величина общей численности представителей государства в советах директоров, приведенная в знаменателе, превосходит сумму числа представителей государства по отдельным категориям (госслужащие, профпроверенные, независимые директора), которой соответствует и меньшее количество АО Спецперечня.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

В рамках 2014–2018 гг. по группе АО, входящих в Спецперечень, произошло увеличение числа госслужащих в расчете на 1 компанию с 2,04 до 3,04 чел., тогда как численность профессиональных директоров уменьшилась с 5,62 до 5,29 чел.¹ (количество профпроверенных выросло с 3,86 до 4,04 чел., но число независимых директоров сократилась с 1,76 до 1,33 чел.).

В структуре ревизионных комиссий в 2018 г. преобладают госслужащие (118 чел. против 65 независимых экспертов, или 64,5%), но число последних выросло и вернулось к максимуму 2016 г. За последние 5 лет их количество в расчете на 1 компанию увеличилось более чем в 1,5 раза (с 0,88 чел. в 2014 г. до 1,35 чел. в 2018 г.).

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень (*табл. 9*), то из 247 АО, в которых наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 1371 место в советах директоров (наблюдательных советах) АО², в более половине из них места заняли профессиональные директора – 782 чел., или 57%, а госслужащие – 589 чел., или 43%. По 39 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (83 места). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2017 г., когда их насчитывалось 704 чел.

Как следует из *табл. 9*, в 2017 г. при заметном (на 1/5) сокращении абсолютной численности профдиректоров в общей структуре их представительства продолжился тренд роста доли профпроверенных, в результате чего численность независимых директоров впервые составила менее 100 чел., а их доля среди представи-

¹ Данные Росимущества.

² Без учета (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (62 ед.), и (2) АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам (77 ед.).

телей государства (помимо госслужащих) опустилась до 10%. Количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях в 2018 г. по сравнению с 2017 г. незначительно выросло примерно до уровня 2013 и 2015 гг.

В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) уменьшилось с 3,29 до 3,16 чел. (уровень 2015 г.), а независимых экспертов в ревизионных комиссиях выросло с 1,09 до 1,34 чел., что в 1,8 раза превысило уровень 2014 г.

Таблица 9

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2009–2018 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)				В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.	
		всего		профессиональные поверенные			
		чел.	%	чел.	%		
2009	233	431	100,0	310	71,9	121	28,1
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2
2012	822	1860/1869*	100,0	1350	72,6	510/519*	27,4
2013	637/245***	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3
2014	683/159***	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0
2015	527/151***	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7
2016	479/123***	1535	100,0	1346	87,7	189	12,3
2017	297/107***	978	100,0	864	88,3	114	11,7
2018	247/77***	782	100,0	703	89,9	79	10,1

* Встречаются данные об избрании 1869 профессиональных директоров, включая 519 независимых директоров.

** Встречаются данные и об избрании 21 представителя из числа негосударственных служащих в составы ревизионных комиссий.

*** В знаменателе количество АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но в отношении которых решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов в органы управления и контроля не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

В механизм управления АО с госучастием в 2018 г. после его масштабной корректировки, прошедшей годом ранее, значимых изменений не вносились.

В целях установления персональной ответственности представителей государства в органах управления АО за ненадлежащее исполнение обязанности по представлению его интересов в парламент внесен соответствующий законопроект по внесению изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях. В Правительстве РФ находятся на рассмотрении проекты законов, регулирующих страхование ответственности членов советов директоров АО с государственным участием, замещающих государственные должности или являющихся государственными служащими.

В части усилий по стандартизации процессов управления деятельностью компаний с участием государства в минувшем году следует отметить работу органов власти над проектами таких документов, как:

- критерии отбора кандидатов для избрания в качестве единоличного (коллегиального) исполнительного органа, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО;
- типовая программа отчуждения непрофильных активов АО, не включенных в специальный перечень с долей участия РФ в капитале более 50%;
- методические рекомендации по вознаграждению руководящего состава государственных корпораций, государственных компаний, хозяйственных обществ, уставная деятельность которых финансируется за счет бюджетных средств и с долей участия РФ в капитале более 50%, в том числе включенных в Спецперечень;
- методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами с долей участия РФ и регионов более 50% (в настоящее время действует редакция 2014 г.).

В рамках работы по внедрению норм нового Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г. Росимуществом как акционером проведен анализ годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний за 2017 корпоративный год, утвержденных годовыми общими собраниями акционеров в 2018 г., в части соблюдения данными АО принципов и рекомендаций ККУ.

По итогам их рассмотрения, а также информации, представленной госкомпаниями в соответствии с запросом Росимущества, следует отметить, что все эти 12 АО отразили в своих годовых отчетах информацию о ходе внедрения норм и принципов кодекса.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по реализации ими своих «дорожных карт» по внедрению кодекса к концу лета 2018 г. реализация положений ККУ в целом составила около 90%, как и годом ранее.

Наиболее высоких результатов в части внедрения положений кодекса удалось добиться по следующим 3 разделам:

- корпоративный секретарь общества (96% против 100% в 2017 г., 60% в 2016 г.);
- права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (93%, как и годом ранее, в 2016 г. – 86%);
- система управления рисками и внутреннего контроля (также 93%).

Степень внедрения еще по 4 разделам ККУ (совет директоров общества, система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных

ключевых руководящих работников общества, раскрытие информации об обществе, информационная политика общества, существенные корпоративные действия) превысила 70%.

Дивидендная политика определялась необходимостью выполнения бюджетного задания, установленного в том числе исходя из необходимости направления на выплату дивидендов не менее половины чистой прибыли компаний, определенной по Международным стандартам финансовой отчетности (далее – МСФО).

С 2016 г. Правительством РФ принимаются отдельные решения, в соответствии с которыми АО, акции которых находятся в федеральной собственности, обязаны направлять на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли, что позволяет Минфину России при подготовке федерального закона о бюджете вносить соответствующие корректировки. В то же время в правительственном Распоряжении № 774-р от 29 мая 2006 г., действующем в редакции мая 2017 г., по-прежнему фигурирует норма о направлении на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли.

Росимуществом в рамках кампании по проведению годовых общих собраний акционеров АО по итогам 2017 г. были приняты необходимые и достаточные меры в части максимизации доходов федерального бюджета в виде дивидендов при учете конъюнктуры рынка, внешних и внутренних факторов, соответствующих правительственные решений, специфики компаний и необходимости реализации долгосрочных программ развития. Это позволило обеспечить поступления в размере, превышающем запланированные законом о бюджете величины. Почти вся сумма дивидендов, начисленных по федеральным пакетам акций по итогам 2017 г., приходится на АО Спецперечня.

Между тем изменениями, внесенными в Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов) по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа, для этих хозяйствующих субъектов вдвое увеличен минимальный размер перечислений в федеральный бюджет – с 25 до 50% прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг и относящегося к указанным доходам и расходам налога на прибыль организаций). Решения об этом принимают ФОИВы, в ведении которых они находятся независимо от включения предприятий в приватизационную программу.

По аналогии с регулированием выплаты дивидендов АО с участием государства в случае возложения на ФГУП обязанности вести финансовую отчетность, в том числе консолидированную, в соответствии с МСФО, часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, не может быть менее 50% величины чистой прибыли, определенной по данным такой отчетности. При превышении указанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности такого унитарного предприятия, для вы-

платы дивидендов используется нераспределенная прибыль. Однако нельзя не отметить, что официально пороговая величина размера дивидендов для АО, установленная в мае 2017 г., составляет всего 25%.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2018 г. в отличие от предшествующего года динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, имела постулатный характер. Очевидный рост поступлений наблюдался как от использования государственного имущества (возобновляемые источники), так и от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники).

В табл. 10 и 11 представлены данные о доходах, содержащиеся в отчетности об исполнении федерального бюджета, в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов¹.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), 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 управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), 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 юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований 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 «Выетсовпетро» 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 распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии,

Таблица 10

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2018 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2018 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2018 гг.)	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 ^a
2001	29 241,9	6 478,0	3 916,7 ^b	5 015,7 ^a	209,6 ^r	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 ^a	2387,6	16 200,9
2004	50 249,9	17 228,2	908,1 ^c	12 374,5 ^a	2 539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1 769,2 ^b	14 521,2 ^a	2 445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3 508,0 ^b	16 809,9 ^a	2 556,0	21 117,7
2007	80 331,85	43 542,7	4 841,4 ^b	18 195,2 ^a	3 231,7	10 520,85
2008	76 266,7	53 155,9	6 042,8 ^b	14 587,7 ^a	2 480,3	–
2009	31 849,6	10 114,2	6 470,5 ^b	13 507,6 ^a	1 757,3	–
2010	69 728,8	45 163,8	7 451,7 ^b	12 349,2 ^a	4 764,1	–
2011	104 304,0	79 441,0	8 210,5 ^b	11 241,25 ^a	4 637,85	773,4
2012	228 964,5	212 571,5	7 660,7 ^a	3 730,3 ^m	5 002,0	–
2013	153 826,25	134 832,0	7 739,7 ^a	4 042,7 ^m + 1 015,75 ^a	6 196,1	–
2014	241 170,6	220 204,8	7 838,7 ^a	3 961,6 ^m + 1 348,5 ^a	7 817,0	–
2015	285 371,1	259 772,0	9 032,3 ^a	5 593,8 ^m + 1 687,8 ^a	9 285,2	–
2016	946 723,35/ 254 328,3 ^o	918 969,1/ 226 574,1 ^o	9 412,4 ^a	5 843,25 ^a + 3 026,7 ^a	9 471,9	–
2017	275 168,2	251 327,0	9 825,1 ^a	5 318,4 ^a + 2 857,7 ^a	5 840,0	–
2018	333 397,8	312 565,8	9 784,8 ^a	1 988,6 ^a + 2 922,6 ^a	6 136,0	–

^a По данным Минимущества России, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9 887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих).

^b Сумма арендной платы (а) за земли сельскохозяйственного назначения и (б) за земли городов и поселков.

плата за пользование пространственными данными и материалами, не являющимися объектами авторского права, содержащимися в федеральном фонде пространственных данных, 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.

В отличие от предыдущих лет законы об исполнении федерального бюджета за 2015–2017 гг. не содержат агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные годовых Отчетов об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., 2017 г., 2018 г. и ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2019 г.

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (а) научными организациями, (б) образовательными учреждениями, (в) учреждениями здравоохранения, (г) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (д) архивными учреждениями, (е) Министерством обороны РФ, (ж) организациями Министерства путей сообщения РФ, (з) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (и) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^г По данным Минимущества России, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпадала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций.

^д Общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю).

^е Сумма арендной платы (а) за земли городов и поселков и (б) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (а) научными организациями, (б) образовательными учреждениями, (в) учреждениями здравоохранения, (г) государственными учреждениями культуры и искусства, (д) государственными архивными учреждениями, (е) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (ж) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (з) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

^з Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений).

^и 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 (а) научным учреждениям, (б) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (в) образовательным учреждениям, (г) учреждениям здравоохранения, (д) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (е) государственным учреждениям культуры и искусства, (ж) государственным архивным учреждениям и (з) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 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 выделялись²).

^к Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (а) научным учреждениям, (б) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источники доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества России, 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».

и отраслевых академий наук, (в) образовательным учреждениям, (г) учреждениям здравоохранения, (д) государственным учреждениям культуры и искусства, (е) государственным архивным учреждениям, (ж) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (з) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляют Управление делами Президента РФ (2010 г.), и (и) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

^л Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (а) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2018 гг.), (б) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (2012 и 2014–2018 гг.) и (в) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2018 гг.).

^м Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (а) научным учреждениям, (б) образовательным учреждениям, (в) учреждениям здравоохранения, (г) государственным учреждениям культуры и искусства, (д) государственным архивным учреждениям, (е) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (ж) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ, (з) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

^н Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

^о Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (без учета выплаты промежуточных дивидендов).

^п Данные за 2016–2018 гг. приведены в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего 2 категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., на 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом более чем на 21%.

В основном это было достигнуто за счет выплаты дивидендов в бюджет (312,6 млрд руб.), которые выросли без малого на 1/4, превзойдя прежний максимум 2015 г. (259,8 млрд руб.). После отмеченного в 2017 г. сокращения более чем

на 5% возросли перечисления части прибыли унитарными предприятиями. Однако по своей абсолютной величине (6,1 млрд руб.) они остались ниже уровня 2013 г.

Величина бюджетных доходов от аренды земли практически не изменилась (около 9,8 млрд руб.)¹. При этом резко (на 40%) уменьшились совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 4,9 млрд руб.). Это произошло вследствие сокращения доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), более чем на 60% (менее чем до 2,0 млрд руб.). Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), напротив, несколько выросли (на 2,3%), составив более 2,9 млрд руб. Впервые с момента выделения в бюджетной отчетности в 2013 г. они стали преобладать в совокупных поступлениях от сдачи федерального имущества в аренду.

В общей структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (около 94% против 91% годом ранее). Доля арендных платежей за землю составила 2,9%, арендных платежей за имущество – 1,5%, прибыли, перечисленной ФГУПами – 1,8%. Удельный вес всех этих источников по сравнению с 2017 г. сократился.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 11*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) относятся к источникам финансирования его дефицита.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2018 г. увеличились на 29%. Однако поступления от продажи акций уменьшились на 10,5% (до 12,8 млрд руб.). После 2010 г. эта величина оказалась наименьшей, исключая показатель 2015 г. (6,3 млрд руб.).

При этом, напротив, более чем на 38% возросли доходы от продажи земельных участков, составив 1,66 млрд руб. против 1,2 млрд руб. годом ранее, что примерно соответствует уровню 2015 г., хотя уступает показателям 2014 и 2016 гг.

¹ В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, проектирования, строительства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций, а также плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, которая впервые появилась в бюджетной отчетности за 2015 г.

² В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 11

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2018 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2018 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2018 гг.) ^a	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	–	184,3 ^b
2001	10 307,9	9 583,9	119,6 ^c	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^d
2002	10 448,9	8 255,9 ^e	1 967,0 ^c	226,0 ^e
2003	94 077,6	89 758,6	3 992,3 ^b	316,2+10,5 ^b
2004	70 548,1	65 726,9	3 259,3 ^b	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^d
2005	41 254,2	34 987,6	5 285,7 ^b	980,9 ^b
2006	24 726,4	17 567,9	5 874,2 ^b	1 284,3 ^b
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 ^b	5 195,5 ^b
2008	12 395,0	6 665,2+29,6	1 202,0 ^c	4 498,2+0,025 (НМА) ^d
2009	4 544,1	1 952,9	1 152,5 ^c	1 438,7 ^b
2010	18 677,6	14 914,4	1 376,2 ^c	2 387,0+0,039 (НМА) ^d
2011	136 660,1	126 207,5	2 425,2 ^c	8 027,4 ^b
2012	80 978,7	43 862,9	16 443,8 ^c	2 0671,7+0,338 (НМА) ^d
2013	55 288,6	41 633,3	1 212,75 ^c	12 442,2+0,310 (НМА) ^d
2014	41 155,35	29 724,0	1 912,6 ^c	9 517,7+1,048 (НМА) ^d
2015	18 604,1	6 304,0	1 634,55 ^c	10 665,5+0,062 (НМА) ^d
2016	416 470,5	406 795,2	2 112,7 ^c	7 562,6+0,012 (НМА) ^d
2017	21 906,7	14 284,5	1 199,6 ^c	6 421,3+1,3 (НМА) ^d
2018	28 251,3	12 787,5	1 660,6 ^c	13 803,0+0,2 (НМА) ^d

^a Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует.

^b Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^c 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.

^d Сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^e Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^c Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

^b 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.

³ 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.

^и Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

^к 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.

^л Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых в федеральный бюджет, (в) от реализации продуктов утилизации кораблей, (г) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^м 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.

^н 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 (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (ж) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

^о 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 (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^п Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^р 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 секвестрированной древесины) включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов,

(в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

^т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрированной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012–2017 гг. без средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)) включают доходы: (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений за исключением автономных и бюджетных (2011–2018 г.), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляющей загранучреждениями (2015–2018 г.), (в) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (г) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 и 2010–2018 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники» (2005–2010 гг.), (ж) от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2018 гг.), (з) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В гораздо большей степени (более чем вдвое) выросли доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (13,8 млрд руб.) стала максимальной после 2012 г. Поступления именно из этого источника, как и в 2015 г., оказались наиболее весомыми (около 1/2). Продажа акций обеспечила более 45% (в 2017 г. – около 2/3), а продажа земли – менее 6% (в 2017 г. – 5,5%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2018 г. (табл. 12) увеличился по сравнению с предшествующим годом почти на 22%.

Таблица 12
Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2018 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% 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
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4 544,1	12,5	31 849,6	87,5
2010	88 406,4	100,0	18 677,6	21,1	69 728,8	78,9
2011	240 964,1	100,0	136 660,1	56,7	104 304,0	43,3
2012	309 943,2/ 469 243,2*	100,0	80 978,7/ 240 278,7*	26,1/ 51,2*	228 964,5	73,9/ 48,8*
2013	209 114,85	100,0	55 288,6	26,4	153 826,25	73,6
2014	282 325,95	100,0	41 155,35	14,6	241 170,6	85,4
2015	303 975,2	100,0	18 604,1	6,1	285 371,1	93,9
2016	1 363 193,85/ 670 798,85**	100,0	416 470,5	30,6/ 62,1**	946 723,35/ 254 328,35	69,4/ 37,9**
2017	297 074,9	100,0	21 906,7	7,4	275 168,2	92,6
2018	361 649,1	100,0	28 251,3	7,8	333 397,8	92,2

* С учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников, ввиду того что в бюджет указанные средства попали не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

** Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (за вычетом выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Их абсолютная величина (361,65 млрд руб.) уступала только рекордным показателям 2012 и 2016 гг., когда проходили сделки с акциями крупнейших компаний (Сбербанка и «Роснефти» соответственно)¹. При этом в 2018 г. подобные сделки отсутствовали, а соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества осталось таким же, как и годом ранее.

¹ Без учета средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка, показатель 2012 г. уступает совокупному объему доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, полученных федеральным бюджетом в 2018 г.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества составила менее 8%. Доходы от использования государственного имущества, превышая 92%, по своей абсолютной величине оказались максимальными за весь период с начала 2000-х годов, притом что доходы от приватизации и продажи имущества составили чуть более половины от величины 2013 г., хотя и превосходили показатели 2007–2010 гг. и 2015 г.

Следует отметить, что в бюджетной отчетности никак не выделяются данные о доходах Банка России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России», которые, исходя из материалов к правительенным законопроектам о федеральном бюджете последних лет, относятся к прочим неналоговым доходам.

6.1.5. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: очередная редакция и текущие результаты

Концентрированным выражением имущественной политики государства на современном этапе является государственная программа (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей около 14 месяцев¹.

Постановлением Правительства РФ от 30 марта 2018 г. № 367-14 были внесены важные изменения в программу 2014 г. – она получила новую редакцию, уже третью².

Срок действия этой ГП продлен на 2020 г., тогда как в прежней версии она заканчивалась в 2019 г. Соответственно продолжительность второго этапа программы (2016–2020 гг.) увеличилась до 5 лет. Остановимся на анализе изменений объемов бюджетного финансирования и его пропорциях (*табл. 13*).

После сокращения расходов на реализацию ГП в предыдущей редакции по сравнению с исходной версией на 15–24% в 2017–2018 гг. в новой редакции их рост составил 2–2,5% в 2018–2019 гг. В целом за 8 лет (2013–2020 гг.) объем финансовых ресурсов из федерального бюджета на реализацию ГП достигнет 189,8 млрд руб., что примерно на 24 млрд руб., или 14,5%, больше, чем в прежней редакции ГП для 7-летнего временного интервала (2013–2019 гг.).

Прирост расходов за счет продления срока действия ГП в отношении подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления государственным имуществом и

¹ Была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р. Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: ИЭП, 2013. С. 468–475.

² Анализ редакции ГП, утвержденной весной 2017 г., см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 2018. С. 435–452.

приватизации» составит более 4,2 млрд руб. Объем ее финансирования в дополнительном 2020 г. примерно на 11% меньше среднегодового объема в новой редакции ГП (по сравнению с предыдущей редакцией сокращение составит 12%, а с исходной версией – около 23%). Как и в исходной версии, адресатом основной части бюджетных ассигнований является подпрограмма «Управление государственным материальным резервом». На долю подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» приходится всего менее 20% совокупного финансирования за 2013–2020 гг. (в 2019–2020 гг. – около 18%).

Таблица 13
**Размер бюджетных ассигнований государственной программы
«Управление федеральным имуществом» в 2013–2020 гг., млн руб.**

Период	ГП 2013 г.*		ГП 2014 г. (исходная редакция)		ГП 2014 г. (редакция 2017/2018 гг.)	
	всего	с учетом дополнительного финансирования	всего	в том числе по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»	всего	в том числе по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»
2013	5 474,3	5 896,9	23 629,8	5 673,8	23 287,2	5 474,3
2014	5 251,4	9 666,6	22 093,5	5 436,1	22 093,5	5 436,1
2015	5 275,1	9 842,7	27 537,6	5 298,9	27 938,9	5 408,5
2016	5 469,8	11 180,5	25 261,0	5 138,9	24 854,5	4 465,8
2017	5 775,8	8 028,8	26 903,6	5 158,6	22 971,3	4 127,6
2018	6 192,0	7 869,2	29 605,5	5 531,4	22 491,1/ 23 047,6**	4 046,0/ 4 058,0
2019					22 172,6/ 22 621,5**	3 991,6/ 4 069,4
2020					22 944,5**	4 131,2
Всего	33 438,4	52 484,8	155 031,1	32 237,7	165 809,1/ 189 759,0**	32 949,8/ 37 170,8

* Только по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации». Данные по объемам бюджетных ассигнований для подпрограммы «Управление государственным материальным резервом» не публиковались.

** В редакции 2018 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р; Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 (исходная редакция, редакции от 31 марта 2017 г. и 30 марта 2018 г.).

Однако необходимо иметь в виду, что везде речь идет именно о плановых, а не о реальных объемах бюджетного финансирования. Предусмотренные законом о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. бюджетные ассигнования на ГП в целом оказались примерно на 30% меньше, чем в ее паспорте: 2019 г. – 15,8 млрд руб., 2020 г. – 16,1 млрд руб. При этом объем финансирования подпрограммы 1 оказывается несколько больше паспортных величин: 2019 г. – 4092,5 млн руб., 2020 г. – 4155,5 млн руб. В результате удельный вес подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» составит около 1/4 финансирования ГП в целом.

При сохранении прежних целей и задач ГП в новой редакции целевыми индикаторами и показателями ГП по-прежнему являются средние темпы сокращения

количества организаций с государственным участием и имущества государственной казны РФ (%), тогда как в исходной редакции к ним также относилась динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом.

Ожидаемые результаты ГП в новой редакции заключаются в утверждении к 2020 г. прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. (вместо завершения к 2019 г. реформирования системы продажи федерального имущества) и увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 29,5% в 2020 г. (вместо 24% в 2019 г.).

Число целевых индикаторов, относящихся к подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» и имеющих количественное выражение, осталось прежним – 14 ед., в первоначальной версии 2014 г. – 16 показателей, но их набор изменился.

В части оптимизации состава и структуры масштабов федерального имущества исключен показатель доли объектов казны, для которых определена целевая функция (в отношении ФГУПов это было сделано в 2017 г.).

А вместо сокращения количества объектов казны (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ) в процентах к величине за 2012 г. использован показатель доли (в %) объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества государственной казны РФ на конец отчетного года (без учета земельных участков, акций, долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, иного особо ценного движимого имущества, первоначальная стоимость единицы которого меньше 500/200 тыс. руб., и оборотных активов (независимо от их стоимости), учитываемых как единые объекты)¹.

Также появился показатель доли (в %) полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ). В связи с этим необходимо напомнить, что в первоначальной версии ГП 2014 г. имелось 2 показателя, связанных с ФГИАС ЕСУГИ: доли хозяйственных обществ со 100%-ной долей РФ и государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества соответствующих организаций (оба показателя исключены в 2017 г.).

Существенно уточнена формулировка показателя процента обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запла-

¹ Вследствие очевидной тяжеловесности такой definиции нового показателя в материалах на сайте Росимущества встречается более короткая формулировка: «объекты капитального строительства казны, не вовлеченные в хозяйственный оборот».

нированного уровня на отчетный год. Если в исходной дефиниции его сопровождала оговорка об учете решений Правительства РФ о невыплате дивидендов, то теперь она стала более пространной, заключающейся в учете не только решений Правительства РФ, но и его директив в части процента чистой прибыли, направляемого на дивиденды по каждому АО, а также отклонения фактического значения чистой прибыли АО от запланированного.

Ожидаемые результаты подпрограммы 1 содержательно в основном не изменились. По сравнению с версией 2017 г. отсутствует лишь конкретный показатель сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков). При этом в отношении имущества казны в целом, в том числе земельных участков, в обобщенном виде заявлено существенное увеличение доли объектов, вовлеченных в хозяйственный оборот (без конкретных цифр).

В текстовой части ГП произошли следующие изменения.

При определении приоритетов и целей государственной политики, где наряду с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» упоминались решения Президента РФ и Правительства РФ, последние были частично конкретизированы «в том числе в части опережающего развития приоритетных территорий».

Существенно сократился перечень мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации.

Из него исключены:

– формирование механизмов разработки планов-графиков проведения продажи акций крупных компаний с государственным участием на среднесрочную перспективу, подготовленных с учетом предварительного анализа инвестиционных возможностей, рынков, спроса и потребностей инвесторов, регуляторной среды, а также при необходимости проведение мероприятий по повышению капитализации и инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов, изменению бизнес-модели, стратегии и качества корпоративного управления компаний, тарифных, налоговых и социальных аспектов регулирования;

– внедрение системы мотивации для ключевых участников продажи (руководства подлежащей приватизации компании и продавца);

– подготовка с учетом передового международного опыта регламентов предпродажной подготовки и отчуждения акций крупных инвестиционно привлекательных компаний с государственным участием, проводимых в соответствии с решениями Правительства РФ, с целью привлечения инвестиций, стимулирования развития конкуренции, модернизации и технологического развития экономики;

– проведение регулярного мониторинга исполнения планов по подготовке и реализации сделок, предусмотренных утвержденными Правительством РФ «дорожными картами» в отношении объектов федерального имущества;

- расширение информационного сопровождения продажи федерального имущества путем перехода к обязательным регулярным публикациям в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также постепенного отказа от печатной формы извещений при вовлечении в оборот объектов федерального имущества;
- внедрение «постприватизационного» мониторинга развития объектов, а также обеспечение контроля за выполнением обязательств новыми собственниками.

Соответственно в ожидаемых результатах достижения цели оптимизации состава и структуры федерального имущества перестали значиться:

- формирование системы мотивации для продавцов и менеджеров приватизируемых компаний с государственным участием;
- формирование «дорожных карт» по подготовке и продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов федерального имущества;
- формирование системы контроля и мониторинга реализации «дорожных карт» по подготовке и продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов федерального имущества;
- завершение реализации «дорожных карт» по повышению инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов федерального имущества.

Некоторые изменения произошли и в перечне мероприятий, обеспечивающих повышение результативности управления федеральным имуществом.

Перестало упоминаться обеспечение публичности сохраняемых в федеральной собственности компаний с государственным участием путем поэтапного вывода компаний на организованный рынок ценных бумаг. При этом добавилось обеспечение избрания профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля, в том числе крупнейших компаний.

Также в тексте сделаны многочисленные изменения редакционного характера. Наиболее существенные из них состоят в использовании понятий I и II этапов вместо упоминания конкретных сроков в прежней версии (2015 г. и 2019 г. соответственно), а также в приравнивании термина «дорожная карта» к «плану мероприятий».

Новая редакция ГП, как и предшествующие, содержит целый ряд приложений, наибольший интерес из них представляют сведения о значениях показателей (индикаторов). Их публикация позволяет не только сравнить различные версии документа, но и оценить достижения в реализации программы (табл. 14–18).

Таблица 14

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части определения
целевой функции (доля активов с определенной целевой функцией)**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, %	35	61	45	68	50	65,5	100	99,8	100	100	100
Доля ФГУ, %	–	20,5	–	32	5	49	60	60,6	100	100	100

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 15

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части
оптимизации его состава и структуры**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Ежегодное сокращение количества АО с государственным участием относительно предыдущего года, не менее, %	15	8,8	12	12	6	20,9	5	14,6	6	7	8
Ежегодное сокращение количества ФГУПов относительно предыдущего года, не менее, %	12	6,3	13	12	15	9,7	20	22,2	13	13	13
Сокращение площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте), %	10	21,5	15	17	20	33,9	25	35	30	35	40
Доля объектов имущества казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества казны РФ на конец отчетного года (без учета земельных участков, акций, долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, иного особо ценного движимого имущества, первоначальная стоимость единицы которого меньше 500/200 тыс. руб., и оборотных активов (независимо от их стоимости), учитываемых как единные объекты)*, %									18	18,5	19

* Новый показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 16

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части
инструментария управления государственными активами (фактически –
только АО с государственным участием)**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием, %	30	29,6	30	27	30	28,7	50	49,5	50	50	50
Доля АО (включенных в Спецперечень, а также иных АО, с контрольным пакетом акций в собственности РФ), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест*, %	–	–	–	–	–	–	70	71,5	80	90	95

* Показатель, появившийся в редакции ГП 2017 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 17

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части
технологического развития процессов управления**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих учету объектов (в рамках текущего года), %	80	100	80	80	80	80,2	80	81,5	80	90	90
Доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом, %	35	98	50	98	65	93,3	100	100	100	100	100
Доля полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием ФГИАС ЕСУГИ*, %									45	60	75

* Новый показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 18

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части бюджетной
результативности**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема денежных средств в соответствии с Распоряжением Правительства РФ об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших АО)*, %	–	–	–	–	–	–	100	104	100	100	100
Поступления в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запланированного уровня на отчетный год (с учетом решений Правительства РФ о невыплате дивидендов)*, %	–	–	–	–	–	–	100	107,1	100	100	100
Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации*, %	–	–	–	–	–	–	30	40,5	40	50	70

* Показатель, появившийся в редакции ГП 2017 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Приведенные данные убедительно свидетельствуют о том, что по итогам 2017 г. после принятия новой редакции ГП значения практически всех показателей (индикаторов) близки к запланированным величинам или опережают их. Особенно выделяются в этом отношении показатели ежегодного сокращения хозяйствующих субъектов с государственным участием по отношению к предыдущему

году. Если для АО такое отмечалось уже в 2016 г., то для ФГУПов опережение отмечено впервые с начала действия ГП. Уменьшение площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. соответствовало величине, запланированной на 2019 г. Аналогичным образом соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, соответствовало величине, запланированной на 2018 г. Выше плановых оказались значения показателей бюджетной результативности: по продаже акций (долей) хозяйственных обществ – на 4%, по дивидендам – более чем на 7%.

В новой редакции ГП 2018 г. скорректирован пакет нормативных правовых актов (НПА), предполагаемых к принятию. Если в прежней редакции речь шла о внесении изменений в два президентских указа (по ограничениям на приватизацию и перечню стратегических организаций) и один закон (по кругу наследников выморочного имущества), то в новой редакции – об утверждении Распоряжением Правительства РФ приватизационной программы на 2020–2022 гг. и о внесении изменений в закон об унитарных предприятиях (по регулированию продажи их имущества) и правительственные постановление о совершенствовании учета федерального имущества.

* * *

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2018 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Количество унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государства в капитале, по данным из различных источников, находилось в русле многолетней тенденции уменьшения численности хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Детальный анализ указывает на такие негативные тренды, как сокращение доли компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, за счет увеличения удельного веса миноритарных пакетов, а также сокращение доли компаний, где Росимущество может полноценно осуществлять права акционера, в рамках всей совокупности акционерных обществ с долей государства.

Продажи крупнейших активов (включенных в действующую приватизационную программу 2017–2019 гг.) на основании отдельных правительственных решений не осуществлялись. Наиболее весомой бюджетообразующей сделкой два года подряд (2017–2018 гг.) являлась реализуемая по индивидуальной схеме сделка по выкупу в рассрочку пакета акций телекоммуникационной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, со стороны АФК «Система». Однако общее бюджетное назначение по средствам от продажи акций оказалось невыполненным, как и прогноз доходов федерального бюджета (без учета круп-

нейших продаж), содержащийся в приватизационной программе. Динамика продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ по стандартным процедурам и акционирования унитарных предприятий по сравнению с 2017 г. принципиально не изменилась.

При продаже имущества казны более чем вдвое увеличилось количество как поданных заявок со стороны инвесторов, так и реально проданных объектов. В этой части можно говорить о существенном повышении значимости независимых продавцов, которые уже не первый год играют основную роль при продаже акций (долей) хозяйственных обществ.

Серьезно либерализован закон о приватизации за счет того, что введенное в 2017 г. исключение из состава покупателей имущества офшорных компаний стало распространяться только на те из них, которые не осуществляют раскрытие и предоставление информации о своих выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах и контролирующих лицах в порядке, установленном Правительством РФ.

Продолжался процесс формирования государством вертикально-интегрированных структур и усиления госкорпораций. Относительно новым моментом можно считать решения о передаче ГК «Ростех» ВИС с явно выраженной отраслевой специализацией, созданных более 10 лет назад, входивших ранее в перечень стратегических организаций.

В отношении представительства государства в органах управления компаний с его участием по-прежнему наблюдалась тенденция роста удельного веса госслужащих и профповеренных при снижении доли независимых директоров. Совершенствование прикладного инструментария управления субъектами государственного сектора в основном находилось на стадии разработки проектов различных документов.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из невозобновляемых источников. В 2018 г., как и в 2015 и 2017 гг., их доля достигала рекордных величин с начала 2000-х годов (более 90%).

Между тем рост абсолютной величины поступлений происходил в основном за счет источников, связанных с деятельностью коммерческих организаций с участием государства (дивиденды и перечисления части прибыли унитарных предприятий), тогда как арендные платежи за землю и имущество стагнировали или сокращались, за исключением доходов от сдачи имущества казны. Последние впервые с момента выделения в бюджетной отчетности стали преобладать в совокупных поступлениях от сдачи федерального имущества в аренду.

Среди невозобновляемых источников рост имел место по доходам от продажи земельных участков и различного имущества. Поступления из последнего источника оказались наиболее весомыми, опередив даже сократившиеся доходы от продажи акций (долей) хозяйственных обществ.

Получила продолжение практика внесения ежегодных изменений в госпрограмму «Управление федеральным имуществом». Она продлена на 1 год (до

2020 г.) при соответствующем увеличении финансирования по обеим подпрограммам, реальные объемы которого, впрочем, определяются законами о федеральном бюджете.

В наборе индикаторов, характеризующих реализацию подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации», основные изменения были связаны с объектами казны, для которых, как и ранее для унитарных предприятий, исключен показатель определения целевой функции, а также произошло переформатирование показателя, отображающего масштабы сокращения «неземельной» составляющей имущества казны. Итоги реализации данной подпрограммы после внесенных в 2017 г. изменений указывают на достижение или опережение намеченных ориентиров почти по всем индикаторам.

6.2. Мегарегулирование финансового рынка за рубежом и в России¹

6.2.1. Модели регулирования финансового рынка

Одним из очевидных последствий глобального кризиса 2007–2009 гг. стала координация деятельности надзорных финансовых органов. Имевшиеся общие надзорные требования оказались недостаточными, а их эффективность вызывала целый ряд вопросов. Проблема «too big to fail» («слишком большой, чтобы банкротить») вновь стала весьма актуальной, а антимонопольное регулирование сделок слияний и поглощений в финансовом секторе на практике оказалось слишком мягким. Вариантом решения этой проблемы стала активизация в создании мегарегуляторов.

Мегарегулирование как принцип было положено в основу реформ в Австрии, Германии, Дании, Исландии, Норвегии, Сингапуре, Швеции, Японии.

Первоначально основным мотивом создания мегарегуляторов была оптимизация расходов на реализацию надзорных полномочий, причем в основном он был характерен для небольших стран. Позже доминирующим стало желание осуществлять надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе. В условиях же глобального кризиса ведущими мотивами стали снижение в банковской сфере угрозы системных рисков и минимизация рисков недобросовестного поведения («moral hazard»), при котором банк не принимает на себя в полном объеме ответственность за свои действия, перекладывая ее на государство.

Идея введения в России мегарегулирования впервые прозвучала в 1999 г., позже – в 2006 г. – к этому вопросу опять вернулись, однако безрезультатно².

¹ Авторы раздела: Е. Апевалова, РАНХиГС; Н. Полежаева, РАНХиГС.

² См.: Хандруев А. Направление – мегарегулятор. 26.10.2012 // Сайт «Экономическая политика. Экспертный канал». URL: <http://ecpol.ru/index.php>

26 июля 2013 г. Президент Российской Федерации подписал закон, согласно которому Банку России были переданы полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе страховой, микрофинансовой деятельности, деятельности рейтинговых агентств и инвестирования средств пенсионных накоплений. С 1 сентября 2013 г. ФСФР перестала быть юридическим лицом, а к началу 2015 г. была завершена передача ее функций уже созданному единому финансовому регулятору в лице Банка России¹. Это означает, что в России появился орган, который действует в рамках кросс-секторальной модели регулирования и надзора в финансовом секторе, основанной на полной интеграции надзорных полномочий в одном органе (мегарегулирование).

Все плюсы и минусы мегарегулирования были подробно изучены². Переход к интегрированному регулированию стал сутью многих реформ финансового регулирования в последние 20 лет. В 1980-е годы на этот принцип перешли Сингапур (1984), Норвегия (1986) и Дания (1988), в 1990-е годы – еще 5 стран, в XXI в. процесс ускорился. При этом отдельные страны успели поменять две модели регулирования: например, в Великобритании сначала в 2000 г. был создан мегарегулятор, а сегодня осуществляется переход к модели «твин пикс».

Вторая модель – «твин пикс» – основана на функциональной группировке регулятивных полномочий в двух структурах. Один из «пиков» обычно берет на себя функции пруденциального надзора, а второй отвечает за защиту прав потребителей финансовых услуг³. Такая модель реализована в Великобритании, Австралии и Нидерландах. Некоторые «за» и «против» реализации модели «твин пикс» представлены в табл. 19.

Таблица 19

Плюсы и минусы модели «твин пикс»⁴

«За»:	«Против»:
<ul style="list-style-type: none"> – возможность осуществления надзора за финансовыми конгломератами на консолидированной основе; – благодаря мониторингу всей финансовой системы быстрее выявляются угрозы системных рисков; – унифицированный подход к различным типам финансовых посредников позволяет снизить возможности регулятивного арбитража; – оптимизация расходов на осуществление надзорных процессов. 	<ul style="list-style-type: none"> – потери в эффективности надзора в переходный период; – игнорирование специфики отдельных секторов финансового посредничества; – бюрократизация принятия решений и «запаздывание обратной связи»; – экономия на издержках может оказаться не такой очевидной.

¹ См.: Бобкова Е.С., Семенова Е.В. Усиление Банка России как регулятора на финансовом рынке. 27.10.2014. URL: <http://novainfo.ru/article/2530>

² Дорошенко М.Е., Березин Е.С. Мегарегулирование в России на фоне финансового кризиса: первые уроки // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2015. № 4. С. 30–51; Медведева О.Е., Макшанова Т.В. Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3. С. 353–356.

³ См.: Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И. Регулирование финансовых рынков: модели, эволюция, эффективность // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 33–49.

⁴ См.: Хандруев А. В поисках здравого мегарегулирования. 29.11.2012. URL: <https://bosfera.ru/bo/v-poiskah-zdravogo-megaregulirovaniya>.

Что касается третьей – **секторальной** (вертикальной) – модели, она характеризуется наличием нескольких регуляторов, каждый из которых контролирует свою сферу. Такая модель реализована в Гонконге, Китае, Мексике.

С помощью секторальной модели удобно и эффективно регулировать отдельные сегменты финансового рынка с учетом специфики их деятельности, но не всегда можно достичь согласованности в деятельности регулирующих органов. За последние 10 лет наблюдается отказ европейских стран от секторальной модели (Бельгия, Польша, Словакия, Чехия). Среди минусов этой модели – высокий уровень затрат на регулирование и надзор.

Некоторые авторы выделяют еще четвертую – **гибридную** (функциональную) – модель, предполагающую существование единого органа регулирования и надзора для нескольких секторов финансового рынка или отдельных функциональных органов (например, специализированного Агентства для защиты прав потребителей финансовых услуг). Такая модель, по мнению этих авторов, действует в США, Франции, Италии, Бразилии, Испании¹, хотя чаще всего модели регулирования финансового рынка в указанных странах рассматриваются как разновидности «твин пикс».

По данным МВФ, среди 70 стран, которые провели реформы в период 1998–2009 гг., 27 стран (38,5%) провели консолидацию финансового регулирования и надзора в той или иной форме.

Существуют два основных направления в регулировании финансовых рынков, одно из которых направлено на смягчение проблемы системного риска, а другое – на ведение бизнеса на финансовом рынке².

Далее рассмотрим первые результаты и пути совершенствования деятельности мегарегулирования как за рубежом (в Великобритании, Германии, Японии, и Сингапуре), так и в России.

6.2.2. Великобритания: от «твин пикс» к мегарегулированию и обратно

Финансовый рынок Великобритании является одним из крупнейших и наиболее развитых в мире, на него ориентируются многие государства. В истории его регулирования есть относительно недолгий период мегарегулирования – около 15 лет, после которого страна вернулась к модели регулирования «твин пикс», ранее успевшей дискредитировать себя. Изучение опыта Великобритании позволяет

¹ См.: Константинов А.В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применения в российской системе // Фундаментальные исследования. 2014. № 9. Ч. 2. С. 394; Буклемешев О.В., Данилов Ю.А. Эффективное финансовое регулирование и создание мегарегулятора в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 3 (19). С. 82.

² См.: Константинов А.В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применения в Российской системе // Фундаментальные исследования. 2014. № 9. Ч. 2. С. 394–398.

определить недостатки единого регулятора, оказавшегося менее эффективным, чем далекие от идеала регуляторы модели «твин пикс».

До перехода на мегарегулирование на финансовом рынке Великобритании более трех веков господствовала модель «твин пикс».

Банк Англии, основанный в 1694 г., являлся центром регулирования финансовых рынков и выступал в роли саморегулируемой организации для банков. Официально его право на регулирование и надзор за банковским сектором было закреплено в 1979 г. в Законе о банках (Banking Act, 1979).

В 1986 г. в соответствии с Законом о финансовых услугах (Financial Services Act, 1986) было создано Управление по ценным бумагам и инвестициям (Securities and Investment Board, SIB), под наблюдением Казначейства осуществляющее надзор за саморегулируемыми организациями, регулирующими и контролирующими деятельность финансовых фирм, отличных от банков. Вместе с Банком Англии SIB образовывало модель регулирования финансового рынка «твин пикс».

В 1990-х годах эффективность модели «твин пикс» была поставлена под сомнение. Финансовый скандал с Банком международного кредита и коммерции (Bank of Credit and Commerce International, BCCI) и банкротство Barings Bank подчеркнули слабость британской регулятивной структуры в части надзора за международными банками и системами внутреннего контроля регулируемых фирм. Кроме того, Европейский союз потребовал от своих государств-членов обеспечить независимость своих центральных банков.

В итоге в 1997 г. саморегулируемые организации на финансовом рынке были интегрированы в SIB, переименованное в Управление по финансовым услугам (Financial Services Authority, FSA), которому также были переданы полномочия по надзору за банковским сектором Банка Англии, остающегося кредитором последней инстанции. Независимость Банка Англии была закреплена в Законе о Банке Англии 1998 г. (Bank of England Act, 1998). Статус FSA как независимого единого регулятора финансового рынка был закреплен в Законе о финансовых услугах и рынках 2000 г. (Financial Services and Market Act, 2000)¹. Так, в Великобритании вместо «твин пикс» было установлено мегарегулирование финансового рынка.

Британское мегарегулирование характеризовалось трехсторонним режимом (tripartite regime), включающим Казначейство (общее нормативно-правовое регулирование и принятие решений, распоряжение средствами бюджета в условиях кризиса), Банк Англии (функционирование платежной системы, обеспечение стабильности финансовой системы²) и FSA, и регулятивным подходом, основанным на «принципах хорошего регулирования» (principle-based approach).

¹ См. здесь и далее: *Bando H. Single Regulator or Twin Peaks, The Different Regulatory Approach by UK, Switzerland and Japan. 1 May 2014. 150 Years Anniversary Yearbook, 2014. P. 74–87. URL: <https://ssrn.com/abstract=2876022>.*

² См.: Бацура М.С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5. С. 28.

В 1997 г. Казначейство, Банк Англии и FSA разделили ответственность за финансовую стабильность страны, подписав Меморандум о взаимопонимании (Memorandum of Understanding, 1997), не определив, однако, какой из органов отвечает за системные риски на финансовом рынке.

Согласно Закону о финансовых услугах и рынках 2000 г. FSA имело исключительное право на нормотворчество и уделяло первостепенное внимание принципам. Подход, основанный на принципах, отличался быстрореагирующими и гибким стилем регулирования. FSA разработало «Принципы бизнеса» («Principles for Businesses»), несоблюдение которых могло привести к принудительным действиям.

Казалось, FSA работало настолько хорошо, что британскую модель финансового регулирования начали перенимать другие страны (например, Германия, Япония)¹. Накануне мирового финансового кризиса 2008 г. британское мегарегулирование описывалось как «модель эффективного регулятора не только из-за хорошо налаженной модели регулирования, но также потому, что она придерживается ряда «принципов хорошего регулирования», в центре воздействия которых находятся эффективность и экономия, управление, пропорциональность, инновации, международный характер финансовых услуг и конкуренция. Этот тонкий слой прагматичных деловых принципов в дополнение к традиционным целям регулирования стал отличительной чертой регулятивного подхода Великобритании»².

Однако мировой финансовый кризис 2007–2009 гг., вызванный в том числе субстандартным кредитованием в США и быстро распространившийся через секьюритизированные финансовые продукты, приведший к краху таких известных банков Великобритании, как Northern Rock, Halifax Bank of Scotland (HBOS) и Royal Bank of Scotland (RBS), выявил серьезные недостатки и неоднократные сбои в работе британского мегарегулятора. Передача полномочий Банка Англии по банковскому регулированию и контролю FSA, которое было не вправе выступать в качестве кредитора последней инстанции, в совокупности с неспособностью Казначейства, Банка Англии и FSA действовать сообща сыграли свою роль.

Банк Northern Rock обанкротился в первую очередь из-за чрезмерных ипотечных продуктов и кредитования при несоответствующей ликвидности. Правительство решило спасти банковский сектор, используя государственные средства. Случай Northern Rock подчеркнул недостатки системы мониторинга финансовой стабильности.

До своего краха в 2009 г. HBOS был одним из четырех крупнейших банков Великобритании, и его падение являлось системной угрозой для экономики страны.

¹ См.: Wymeersch E. The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors // European Business Organization Law Review. 2007. № 8(2). P. 237–306.

² Group of Thirty. The Structure of Financial Supervision. Approaches and Challenges in a Global Marketplace (2008). P. 28, 29. URL: http://group30.org/images/uploads/publications/G30_StructureFinancialSupervision2008.pdf.

Крах HBOS показал слабость британского мегарегулирования. «FSA было не столько собакой, которая не лаяла, сколько собакой, лающей на неправильное дерево»¹.

Требования «Базель II» 2004 г. – документа Базельского комитета по банковскому надзору, содержащего методические рекомендации в области банковского регулирования, основной целью которого является повышение качества управления рисками в банковском деле для укрепления финансовой системы в целом – ослабили контроль за достаточностью капитала, позволив банкам рассчитывать собственные риски, отвлекали надзорные органы от проблем ликвидности, кредита и качества активов. FSA попыталось привлечь внимание к этим проблемам только в конце 2007 г.

Банк HBOS вернул высокий уровень рентабельности собственного капитала посредством агрессивного кредитования – более 20%. В 2002 г. Корпоративный отдел (Corporate Division) HBOS отметил увеличение активов – другими словами, кредитов для заемщиков – на 26%. Однако такой быстрый рост активов не соответствовал традиционным депозитам клиентов, и HBOS пришлось обратиться к краткосрочным оптовым рынкам (short-term wholesale markets) для покрытия дефицита финансирования. HBOS не прислушался к опасениям FSA о стратегии финансирования, поскольку рассматривал деятельность FSA как вторжение на свою территорию, а не как независимое руководство, способное оградить банк от ошибочных действий. В ответ FSA только увеличило требование к капиталу банка на 0,5% в 2003 г. В 2009 г. после мирового финансового кризиса HBOS больше не мог увеличивать капитал на оптовых рынках. Было принято решение о поглощении HBOS со стороны Lloyds TSB Bank. Банк, проработавший 350 лет, перестал существовать, и кредиты Корпоративного отдела HBOS на сумму 25 млрд фунтов стерлингов были обесценены².

Поглощение ABN Amro со стороны RBS в 2007 г., приведшее к краху последнего, также продемонстрировало недальновидность FSA, не увидевшего метастазы мирового финансового кризиса. FSA не стало вмешиваться в дела RBS, деятельность которого не соответствовала наилучшей практике, поскольку такая деятельность «не была за границами разумности», и вмешательство в данном случае «могло поднять серьезные проблемы несправедливости»³. FSA попыталось оправдывать себя, ссылаясь на недостаточность объема информации и количества встреч

¹ House of Lords, House of Commons. Fourth Report of Session 2012–2013. «An accident waiting to happen»: The failure of HBOS. 4 April 2013. P. 28. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtpcbs/144/144.pdf>.

² См.: Schmulow A.D. Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015 // CIFR Paper No. 53/2015. P. 19–20. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>.

³ Financial Services Authority. Financial Services Authority Board Report. The failure of the Royal Bank of Scotland. December, 2011. P. 31. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/fsa-rbs.pdf>.

с RBS, которых только за 3,5 года было 551, подтвердив тем самым свою бюрократическую сущность.

Регулятор также не заметил манипуляцию Лондонской межбанковской ставкой предложения (London Interbank Offered Rate, LIBOR) со стороны банка Barclays, будучи занятым сбором информации и прочей бюрократической активностью вместо того, чтобы тщательно исследовать области, где действительно имеются риски. FSA показало себя «регулятором, спящим за рулем», не сумев преодолеть кризис и системные недостатки¹.

Управление по финансовым услугам характеризовало свой подход к регулированию, иногда называемый «легким прикосновением» («light touch»), следующим образом: (1) рынки являются в общем самокорректируемыми, рыночная дисциплина является более эффективным инструментом, чем регулирование или надзор, (2) главная ответственность за управление рисками лежит на высшем руководстве и совете частных фирм, (3) защита потребителей лучше всего обеспечивается не регулированием продукции или открытым вмешательством на рынках, а обеспечением свободы и прозрачности оптовых рынков.

В результате такая философия привела к: (1) сосредоточению внимания на надзоре за отдельными институтами, а не за всей системой; (2) концентрации внимания на правильном определении систем и процессов, а не на сложных бизнес-моделях и стратегиях; (3) сосредоточению надзора FSA на проверке отсутствия недобросовестного поведения в прошлом у «одобренных лиц»² («approved persons»), а не на оценке технических навыков; (4) стимулированию к регулированию ведения бизнеса, а не к балансу между ним и пруденциальным регулированием. FSA посвящало 70% своего времени регулированию ведения бизнеса, хотя и делало это ненамеренно³.

В 2010 г. было предложено отменить трехсторонний режим с FSA и восстановить регулятивную и надзорную структуру во главе с Банком Англии. «Только независимые центральные банки имеют широкое макроэкономическое понимание, полномочия и знания, необходимые для макропруденциальной оценки... И поскольку центральные банки являются кредиторами последней инстанции, кризисный опыт также показал, что они должны быть знакомы с каждым аспектом институтов, которые им, возможно, придется поддерживать. Поэтому они должны также быть ответственны за ежедневное микропруденциальное регулирование»⁴.

¹ См.: Schmulow A.D. Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015 // CIFR Paper No. 53/2015. P. 22–25.

² Лица, получившие одобрение FSA на исполнение определенных должностных обязанностей или «контролируемых функций» («controlled functions»), например, на работу с клиентами.

³ См.: Ferran E. The Break-Up of the Financial Services Authority. 11 October 2010. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper Series No. 10/04. P. 4. URL: <https://ssrn.com/abstract=1690523>.

⁴ См.: HM Treasury. Speech by the Chancellor of the Exchequer, RT Hon George Osborne MP, at Mansion House. 16 June 2010. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-at-mansion-house>

1 апреля 2013 г. вступил в силу Закон о финансовых услугах 2012 г. (Financial Services Act, 2012), установивший в Великобритании модель регулирования финансового рынка «твин пикс», отличающуюся от ее предыдущей версии повышенной ролью Банка Англии.

Закон внес поправки в Закон о Банке Англии 1998 г. и Закон о финансовых услугах и рынках 2000 г., чтобы создать три органа – Комитет по финансовой политике (Financial Policy Committee, FPC), Управление по пруденциальному регулированию (Prudential Regulatory Authority, PRA) и Управление по финансовому поведению (Financial Conduct Authority, FCA). PRA и FCA выступают двумя «пиками» новой модели регулирования, между которыми были разделены функции FSA.

FPC был создан в Банке Англии для надзора за финансовой стабильностью в качестве макропруденциального регулятора, возглавляемого управляющим Банка Англии. PRA было создано для микропруденциального регулирования как дочерняя структура Банка Англии, чей председатель является управляющим Банка Англии, а главный исполнительный директор – заместителем управляющего. FCA – это переименованное FSA, орган, созданный вне Банка Англии для регулирования поведения, чей председатель и главный исполнительный директор назначаются Казначейством. FCA также отвечает за микропруденциальный надзор в вопросах, не связанных с системными рисками.

Главные исполнительные директора PRA и FCA являются их членами с правом голоса FPC, а представители Казначейства – членами без права голоса, однако Казначейство вместе с FPC участвует в разработке стратегии финансовой стабильности. FPC вправе давать распоряжения PRA и FCA в отношении вопросов финансовой стабильности. Для избегания проблем предыдущего трехстороннего режима обязанности Казначейства и роль FPC четко определены. Контролируя FPC и PRA, Банк Англии несет ответственность за макропруденциальное и микропруденциальное регулирование. FCA единолично отвечает за регулирование поведения и за пруденциальное регулирование подконтрольной ему сферы (брокеры-дилеры, инвестиционные компании и пр.).

Обязанности FPC, PRA и FCA часто пересекаются. FCA отвечает за институты, не регулируемые PRA, будучи зависимым от FPC и PRA в вопросе принятия решений. Кроме того, беря на себя ответственность прежде всего в отношении несистемных институтов, FCA также несет ответственность за институты в инвестиционном секторе и в отношении банков и инвестиционных банков¹.

Закон о финансовых услугах 2012 г. внес изменения в цели регулирования. Целями регулирования FSA были доверие на рынке, информирование общественности, защита прав потребителей и сокращение финансовых преступлений. Закон

¹ См.: *Ojo M. From Integrated Financial Services Supervision to the Twin Peaks Model: The Future of Financial Regulation and the Role of the Basel Capital Framework.* 20 July 2016. IGI Global Publications, Forthcoming. P. 3. URL: <https://ssrn.com/abstract=2812431>

наделяет FCA следующими целями: защита интересов потребителей, конкуренция и целостность финансовой системы. Последняя включает: устойчивость, стабильность и гибкость; неиспользование с целью финансового преступления; избегание влияния поведения, равносильного злоупотреблению на рынке; правильная работа финансовых рынков; прозрачность процесса формирования цены на этих рынках.

Новая система регулирования основывается на оценке (judgement-based system), в отличие от предыдущего регулятивного подхода, основанного на принципах. Вместо измерения банковского риска по ряду установленных принципов новые регуляторы должны по своему усмотрению обеспечивать заблаговременное решение проблем. Однако такой подход является субъективным и подверженным политическому и рыночному давлению.

В отличие от мегарегулирования модель «твин пикс» стремится защитить систему от потенциальных конфликтов интересов между мониторингом платежеспособности финансовых институтов и надзором за правилами поведения и целостностью рынка. Если пруденциальный надзор осуществляется центральным банком, модель «твин пикс» способствует сохранению стабильности финансовой системы путем поддержания необходимой координации между управлением ликвидностью банковского сектора (функция, соответствующая центральному банку) и мониторингом устойчивости платежеспособности кредитных институтов (за что отвечает пруденциальный надзор)¹.

Подводя *итоги*, можно сказать, что до перехода на мегарегулирование Великобритания долгое время пользовалась моделью регулирования финансового рынка «твин пикс». Отказ от нее был вызван главным образом плохо скоординированной деятельностью регуляторов, которая в итоге привела к ряду крупных финансовых скандалов. Повторное обращение страны к модели «твин пикс», несмотря на ее недостатки, не все из которых были устранены в новой версии этой модели, говорит о том, что британский опыт мегарегулирования оказался еще более плачевным.

В Великобритании полномочия по регулированию всех финансовых рынков были сконцентрированы в руках регулятора FSA, не являющегося центральным банком. В период мирового финансового кризиса Банк Англии, лишенный своих полномочий по банковскому регулированию и надзору, не смог реализовать должным образом свою функцию кредитора последней инстанции из-за плохо организованного взаимодействия мегарегулятора и Банка Англии.

Британская модель мегарегулирования отличалась чрезмерным бюрократизмом и мягкостью. С одной стороны, регулятивный подход являлся объективным и свободным от внешнего воздействия, с другой стороны, он не позволял учитывать нюансы и обеспечивать оперативное решение вопросов. Бюрократизм, в свою очередь, отвлекал от решения фундаментальных проблем. Финансовые

¹ См.: *Ojo M. From Integrated Financial Services Supervision to the Twin Peaks Model: The Future of Financial Regulation and the Role of the Basel Capital Framework.* 20 July 2016. IGI Global Publications, Forthcoming. P. 2.

рынки во многом были предоставлены сами себе, ответственность за управление рисками переложена на самих участников. FSA осуществляло надзор за отдельными институтами, а не за системой в целом, занималось регулированием ведения бизнеса, не уделяя достаточного внимания пруденциальному регулированию.

Мегарегулирование в Великобритании, предоставляющее значительные свободы участникам финансового рынка, могло просуществовать и дольше, если бы не кризис 2008 г. Представляется, что создание мегарегулятора на базе Банка Англии позволило бы не только одолеть кризис, но и обеспечить регулирование финансового рынка, свободное от большинства перечисленных недостатков. Фактически страна пошла по этому пути, когда, приняв модель «твин пикс», предоставила Банку Англии возможность контролировать оба регулятора. Следует учесть, что существует несколько вариаций каждой модели регулирования финансового рынка, и изъяны британской версии мегарегулирования не всегда присущи единым регуляторам других стран.

6.2.3. Германия: независимый и формально единый регулятор

Финансовый рынок Германии находится в числе лидирующих. Германия – одна из немногих стран с крупным финансовым рынком, которая использует модель единого финансового регулятора; и она делает это успешно с 2002 г. Тем не менее немецкое мегарегулирование отличается от его общепринятого понимания.

Германия перешла от модели регулирования финансового рынка с несколькими регуляторами к мегарегулированию в 2002 г., создав в рамках Закона об объединенном финансовом надзоре (*Gesetz über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht*) Федеральное управление по финансовому надзору (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, или BaFin).

Главной целью деятельности BaFin является обеспечение стабильного функционирования финансовой системы государства. Для выполнения этой задачи мегарегулятор выдает лицензии; осуществляет банковский и страховой надзор, надзор за рынком ценных бумаг и управлением активами; применяет меры воздействия в отношении кредитных учреждений. В межсекторной области BaFin отслеживает тенденции развития финансового рынка и его отдельных сегментов, осуществляет защиту прав вкладчиков, инвесторов и потребителей на рынке финансовых услуг и пр.¹

Федеральное управление по финансовому надзору создано в результате объединения предыдущих регуляторов Федерального ведомства по надзору за деятельностью кредитных учреждений (*Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen*, или BaKred), Федерального ведомства по надзору за деятельностью страховых компа-

¹ См.: Попкова Л.А. Защита прав участников финансового рынка как новая функция Банка России // Банковское право. 2014. № 2. С. 67; Рождественская Т.Э. Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // Банковское право. 2013. № 5. С. 10, 11.

ний (Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, или BaV) и Федерального ведомства по надзору за торговлей ценными бумагами (Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel, или BaWe).

В свое время BaWe работало с каждой из 16 земель, с Банком Германии и с BaKred. BaKred и BaWe делили обязанности в отношении институтов, предоставляющих банковские услуги и услуги, связанные с ценными бумагами. BaKred отвечало за надзор за экономическим благополучием институтов, BaWe – за мониторинг операций с ценными бумагами. Ведомства выпускали совместные сообщения и директивы. Сотрудничество с органами, осуществляющими надзор за биржами на уровне земель, происходило через Рабочий комитет земель по вопросам, связанным с ценными бумагами и биржами (Länderarbeitskreis Börsenwesen)¹.

Основной причиной создания мегарегулятора BaFin стали изменения на финансовых рынках, участники которых начали предлагать своим клиентам сложные (составные) продукты. Отдельные надзорные органы не соответствовали новым условиям на рынке.

Еще одной причиной создания BaFin была критика со стороны многих государств, которые считали существующую немецкую систему надзора в области рынков капитала неэффективной, в результате чего иностранные инвестиционные компании и индивидуальные инвесторы неохотно принимали участие в финансировании проектов в Германии².

Создание BaFin было призвано усилить позиции Германии в международном сообществе и на европейском рынке, обеспечить более эффективное взаимодействие и стабильную финансовую систему Европы в целом. На микро- и макроуровнях BaFin лучше своих предшественников справляется с реагированием на экономические кризисы и их предотвращением. Он старается повысить прозрачность на финансовых рынках, чтобы сделать их более надежными.

В BaFin сформирован Исполнительный совет, состоящий из президента и четырех главных исполнительных директоров, возглавляющих отдельные дирекtorаты. Такая структура должна предотвратить централизацию власти в BaFin.

Полномочия BaFin происходят из законов, ранее регулирующих деятельность BaKred, BaV и BaWe.

Деятельность Директората по надзору за ценными бумагами регулируется законами о торговле ценными бумагами, о приобретении ценных бумаг и поглощении и о проспекте ценных бумаг. BaFin не обладает полными надзорными полномочиями, поскольку земли продолжают контролировать отдельные фондовые биржи.

¹ См. здесь и далее: *Brown E.F. Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union* (April 20, 2015). P. 58–63. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%202_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-%20Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf.

² Бацура М.С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5. С. 29.

Деятельность Директората по страховому надзору регулируется законодательством о страховом надзоре. BaFin осуществляет надзор за общественными страховыми компаниями с существенным экономическим влиянием, занимающимися бизнесом, пересекающим границы земель. Земли отвечают за общественными страховыми компаниями, имеющими меньшее экономическое значение и действующими в пределах их границ. В дополнение к частному страхованию BaFin контролирует пенсионную систему. Он имеет право утверждать все бизнес-требования для страховщиков.

Деятельность Директората по банковскому надзору регулируется законодательством о банковской деятельности. Банк Германии всегда играл важную роль в контроле за банками и продолжает работать вместе с BaFin в этом направлении.

Кроме того, существует 8 субъектов, осуществляющих поддержку деятельности BaFin: Административный совет, Консультативная коллегия, Потребительский консультативный совет, Комиссия по финансовой стабильности, Консультативный совет по страхованию, Совет по ценным бумагам, Консультативный совет и Комитет по возражениям. Административный совет, состоящий из 17 членов, определяет бюджет, следит за руководством управления и обеспечивает поддержку надзора. Члены Административного совета должны соответствовать определенным минимальным стандартам.

Федеральное управление по финансовому надзору финансируется за счет отчислений и сборов с регулируемых им фирм и не зависит от федерального бюджета. Управлению разрешается начислять вознаграждение за его официальные акты. BaFin отдельно компенсируются действия, связанные с банковским делом, определенные в законодательстве о банковской деятельности (например, аудит). Если сборы и отчисления не покрывают расходы, BaFin может распределять затраты на пропорциональной основе между финансовыми институтами, компаниями по управлению активами, инвестиционными акционерными корпорациями, платежными институтами, страховыми компаниями, кредитными институтами и между определенными дополнительными видами компаний.

Немецкий единый финансовый регулятор не является всеобъемлющим, поскольку Банк Германии сохранил некоторые надзорные полномочия в отношении банковского сектора. Банк Германии играет важную роль в надзоре за ежедневной деятельностью банков, и BaFin тесно сотрудничает с ним в этом вопросе. В 2013 г. в дополнение к законодательству о банковской деятельности BaFin и Банк Германии разработали «Руководство по надзору» («Supervision Guideline»¹), чтобы разграничить свои обязанности и избежать дублирования функций, повысить прозрачность. Банку Германии передана функция мониторинга, которая включает установление фактов, анализ полученной и собранной информации, оценку текущих и потенциальных рисков на основе этой информации и оценку данных

¹ URL: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Richtlinie/rl_130521_aufsichtsrichtlinie_en.html.

аудита. Несмотря на полномочия Банка Германии по оценке регулируемых субъектов, окончательное решение по всем надзорным вопросам и вопросам интерпретации зависит от BaFin. При принятии решений BaFin прислушивается к советам Банка Германии¹.

С введением евро Банк Германии утратил полномочия по контролю за денежно-кредитной политикой и сейчас функционирует для поддержания стабильности в еврозоне. Банк Германии играет определенную роль в области банковского надзора и осуществляет работу по выполнению директив Европейского центрального банка, чтобы избежать очередного финансового кризиса.

Следует отметить, что после мирового финансового кризиса 2008 г. в Германии рассматривалась возможность реформирования системы регулирования финансового рынка, в том числе путем передачи полномочий BaFin Банку Германии, что должно было сделать из последнего настоящего единого регулятора. Однако правительство отказалось от этой идеи, поскольку в целом BaFin успешно справилось с кризисом и его последствиями.

Федеральное управление по финансовому надзору, являясь независимым органом, подотчетно Министерству финансов, которое несет политическую ответственность за его деятельность и осуществляет государственный надзор в целях обеспечения правомерности и целесообразности административных действий BaFin. Министерство финансов вправе принимать нормативные правовые акты и предписания, обязательные для исполнения BaFin, применять в отношении сотрудников мегарегулятора меры дисциплинарной ответственности, требовать от него предоставление документов, информации и разъяснений².

Кроме того, во время финансового кризиса 2008 г. для спасения немецких банков, столкнувшихся с финансовыми трудностями, было создано Федеральное управление по стабилизации финансового рынка (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, или FMSA), ставшее частью финансового регулирования. FMSA руководит Фондом по стабилизации финансового рынка (Finanzmarktstabilisierungsfonds, или SoFFIn) и начиная с 2011 г. Фондом реструктуризации (Restrukturierungsfonds).

В Германии также есть ряд других субъектов, которые участвуют в финансовом регулировании, например, 6 различных организаций, которые предлагают страхование вкладов через частную Ассоциацию банков Германии (Bundesverband deutscher Banken). Различные виды социального страхования, такие как страхование здоровья, регулируются Федеральным ведомством по страхованию (Bundesversicherungsamt).

В землях Германии работают финансовые регулятивные органы, которые осуществляют надзор за фондовыми биржами и определенными видами страховой

¹ См.: Schmulow A.D. Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015. CIFR Paper No. 53/2015. P. 15–17. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>.

² См.: Узденов Ш.Ш. К вопросу о формировании в России финансового мегарегулятора // Юрист. 2013. № 20. С. 3.

деятельности. В настоящее время 9 из 16 земель имеют собственные биржи. Каждая из 9 земель создала собственное ведомство по надзору за торговлей. Земли также отвечают за надзор за общественными страховыми компаниями, имеющими меньшее экономическое значение, чем компании, регулируемые BaFin.

Таким образом, несмотря на то что немецкая финансовая система основывается на банках, в качестве мегарегулятора здесь выступает не центральный банк, а другой независимый орган. Банк Германии играет определенную роль в регулировании финансового рынка.

Немецкое мегарегулирование представляется во многом формальным.

Во-первых, основной причиной перехода Германии к мегарегулированию было несоответствие институциональной модели регулирования новым условиям на интегрирующихся финансовых рынках. Однако по своей сути действующая немецкая модель регулирования финансового рынка остается секторальной из-за сохранения высокого уровня самостоятельности субъектов (директоратов), входящих в структуру мегарегулятора BaFin.

Во-вторых, BaFin не является абсолютным единым регулятором финансовых рынков из-за наличия в системе других менее крупных регуляторов (Банк Германии, FMSA и пр.). Поэтому немецкую версию мегарегулирования иногда называют «гибридной моделью единого регулятора» (hybrid single regulator model¹).

Не способствует консолидации регулирования расположение директоратов BaFin в разных городах – в Бонне и Франкфурте.

Тем не менее некоторое несоответствие содержания и формы не отражается на эффективности регулирования. Создание BaFin укрепило позиции Германии в международном сообществе. Наличие нескольких регуляторов и подотчетность BaFin Министерству финансов позволили избежать концентрации власти в BaFin, а хорошо организованное взаимодействие между ними обеспечило стабильное функционирование финансовой системы страны и минимизировало системные риски.

6.2.4. Япония: «выделенный» зависимый единый регулятор

В Японии действующая модель регулирования финансового рынка существует с 2000 г. Ее применение стало результатом поиска альтернативы неэффективному финансовому регулированию со стороны Министерства финансов. Однако, несмотря на хорошие показатели деятельности современного мегарегулятора, его организация остается несовершенной, склонной к концентрации власти и политическому давлению.

¹ См.: Brown E.F. Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union. 20 April 2015. P. 58–63. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%202_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf.

Япония перешла на мегарегулирование финансового рынка в результате финансовой реформы конца 1990-х годов, называемой «японским большим взрывом». Причиной реформы стали претензии к Министерству финансов, осуществлявшему регулирование финансовых рынков до 1998 г. (прежде всего речь шла о проблемах коррупции и некомпетентности). Несспособность Министерства финансов обеспечить эффективный контроль за деятельностью финансовых институтов привела к банкротству крупнейших из них (компании «jusen»¹, два кредитных кооператива, Nuogo Bank, кредитные союзы Kizu и Cosmo)².

Реформа была призвана либерализовать финансовый рынок и укрепить финансовую стабильность. С этой целью был принят Закон о Банке Японии 1998 г., обеспечивший независимость центрального банка страны от Министерства финансов. Закон возложил на Банк Японии ответственность за денежно-кредитную политику и за создание Управления по финансовому надзору (Financial Supervisory Agency), предшественника сегодняшнего мегарегулятора японского финансового рынка – Управления по финансовым услугам (Financial Services Agency, или FSA).

В 1998 г. для создания Управления по финансовому надзору согласно Закону об учреждении Управления по финансовым услугам 1997 г. из Министерства финансов были выделены Банковское бюро и Бюро по страхованию. Комиссия по надзору за ценными бумагами и биржами (Securities Exchange Surveillance Commission, или SESC), входившая в Министерство финансов, также стала частью Управления по финансовому надзору. Бюро по планированию финансовой системы было передано от Министерства финансов Управлению по финансовому надзору в 2000 г. для создания FSA.

Управлению по финансовому надзору были переданы не только полномочия по финансовому надзору Министерства финансов, но и полномочия других государственных организаций – надзор за сельскохозяйственными кооперативами совместно с Министерством сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства и за трудовыми кооперативами совместно с Министерством труда. Таким образом, Управление по финансовому надзору контролировало больше финансовых фирм, чем Министерство финансов в свое время.

В Японии также была создана Комиссия по финансовой реконструкции (Financial Reconstruction Commission, или FRC), занимающаяся предоставлением средств финансовым институтам, находящимся в бедственном положении, и разработкой механизмов разрешения проблем банкротящихся институтов.

¹ Небанковские финансовые институты, созданные в 1970-х годах как дочерние компании банков, которые занимались ипотечным кредитованием. В 1980-х годах чрезмерное кредитование спровоцировало «пузырь» на японском рынке недвижимости. Несмотря на оказанную им помощь, компании «jusen» прекратили деятельность к 1996 г.

² См. здесь и далее: *Brown E.F. Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union. 20 April 2015. P. 64–69. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%202_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-%20Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf*.

В 1998–2000 гг. Управление по финансовому надзору работало под юрисдикцией FRC, входившей в администрацию премьер-министра, однако в 2001 г. FRC объединилась с FSA¹.

В 2000 г. Бюро по планированию финансовой системы было передано от Министерства финансов Управлению по финансовому надзору, которое было переименовано в FSA.

Управление по финансовым услугам играет главную роль в поддержании финансовой стабильности страны и антикризисном управлении, в защите пользователей и создании честных и прозрачных финансовых рынков. Передача FSA функции планирования сделала его более сдержаным регулятором по сравнению с предшественником. FSA начало реже закрывать финансовые институты, поскольку обратное свидетельствовало бы о неэффективности Бюро по планированию финансовой системы.

Управление по финансовым услугам является частью администрации кабинета министров Японии и возглавляется министром финансовых услуг. FSA подразделяется на Бюро планирования и координации, Инспекционное бюро и Бюро по надзору. Бюро планирования и координации возглавляется заместителем комиссара по координации политики (Vice Commissioner for Policy Coordination), заместителем генерального директора (Deputy Director-General) и заместителем комиссара Бюро планирования и координации (Deputy Commissioner of the Planning and Coordination Bureau).

В состав FSA также входят SESC и Совет по надзору за дипломированными общественными бухгалтерами и аудиторской деятельностью (Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board, или СРААОВ). SESC состоит из председателя и двух комиссаров, назначаемых премьер-министром, а СРААОВ – из председателя и девяти комиссаров, назначаемых премьер-министром².

Годовой бюджет FSA одобряют министр финансовых услуг и Министерство финансов, а также парламент, что делает регулятора политически зависимым.

Обязанностью FSA является контроль за банками, страховыми компаниями, фирмами по ценным бумагам и за другими финансовыми институтами.

Бюро планирования и координации координирует деятельность FSA, разрабатывает политику и правила о финансовых услугах, консультирует правительство по законодательству, регулирующему финансовые услуги.

Инспекционное бюро инспектирует финансовые институты на месте, чтобы проверить соблюдение ими существующих правил и оценить управление рисками.

Бюро по надзору контролирует финансовые институты для обеспечения безопасности и устойчивости. Бюро включает отделения по крупным банкам, региональным банкам, страховым фирмам и фирмам по ценным бумагам.

¹ См.: Financial Services Agency. Pamphlet. March 2017. P. 2. URL: <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>.

² Там же. С. 8, 13, 14.

Основной целью SESC является обеспечение целостности рынков капитала и защиты инвесторов. SESC контролирует участников рынка ценных бумаг и рас-следует случаи предполагаемого неправомерного поведения, такого как инсайдерская торговля. Однако SESC не может напрямую осуществлять действия принудительного характера и должна рекомендовать премьер-министру и комиссару FSA принять дисциплинарные меры или подать жалобу прокурору.

Совет по надзору за дипломированными общественными бухгалтерами и аудиторской деятельностью работает независимо от FSA. СРААОВ проверяет отчеты, подготовленные Институтом дипломированных общественных бухгалтеров (Institute of Certified Public Accountants, или ICPA). Он также имеет право проводить проверки на месте в ICPA и аудиторских фирмах. Как и SESC, СРААОВ не может напрямую осуществлять действия принудительного характера¹.

Помимо FSA, ключевыми субъектами финансового регулирования являются Министерство финансов, Банк Японии и Японская корпорация страхования вкладов (Deposit Insurance Corporation of Japan, или DICJ).

Министерство финансов после передачи надзорных полномочий в части финансовых услуг FSA отвечает за управление бюджетом правительства и поддержание стабильности валютного рынка. В случае кризиса Министерство финансов принимает участие в поддержании финансовой стабильности.

Банк Японии занимается денежно-кредитной политикой и отвечает за финансовую стабильность путем: анализа и оценки стабильности финансовой системы; координации микропруденциальной деятельности по проведению проверок на месте и внешнего мониторинга; осуществления мер по обеспечению стабильности финансовой системы (включая роль кредитора последней инстанции); управления платежными и расчетными системами и контроля за ними.

Японская корпорация страхования вкладов является квазиавтономной государственной организацией, созданной в 1971 г. Она предоставляет выплаты по застрахованным вкладам в случае банкротства банка. Ее дочерняя компания – Корпорация по разрешению споров и взысканию задолженности (Resolution and Collection Corporation) – осуществляет управление активами, приобретенными у обанкротившихся финансовых институтов, и их реализацию.

В 2012 г. МВФ порекомендовал Японии создать комитет по финансовой стабильности для координации усилий своих субъектов финансового регулирования для оценки и устранения системных рисков².

В итоге можно сделать следующие выводы. FSA не является первым мегарегулятором на финансовом рынке Японии. До него единое регулирование более 100 лет осуществлялось Министерством финансов.

¹ См.: Financial Services Agency. Pamphlet. March 2017. P. 3, 6, 9–14. URL: <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>.

² См.: International Monetary Fund. Japan: Financial Sector Stability Assessment Update. August 2012. IMF Country Report No. 12/210. P.19. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12210.pdf>.

Современная версия японского мегарегулирования является результатом выделения регулятивных и надзорных полномочий в сфере финансовых рынков, а не их объединения, как в большинстве случаев.

Система регулирования финансового рынка в Японии не представляется идеальной. Значительное число регулятивных и надзорных функций сосредоточено в руках нескольких субъектов регулирования, что при определенных условиях может привести к централизации власти и чрезмерному регулированию, о чем свидетельствует прошлый опыт с Министерством финансов в качестве регулятора финансовых рынков.

Кроме того, японское FSA является редким случаем зависимого регулятора финансовых рынков в лидирующей промышленно развитой стране. Помимо того, что FSA входит в администрацию кабинета министров, оно финансируется из государственного бюджета. Обычно правительство является крупнейшим дебитором на национальном финансовом рынке и имеет конфликт интересов с регулируемыми фирмами, поэтому так важна независимость финансового регулятора¹.

В целом деятельность FSA демонстрирует положительные результаты. Из-за отсутствия большого количества регуляторов до формирования FSA его создание не привело к снижению регулятивной конкуренции. Являясь единым регулятором, FSA ведет достаточно сдержанную политику и обладает высоким уровнем компетенции для анализа всех аспектов финансового конгломерата на консолидированной и функциональной основах.

6.2.5. Сингапур: центральный банк – мегарегулятор

Мегарегулирование является не самой распространенной моделью регулирования финансового рынка, поскольку считается недостаточно эффективным. Использование центрального банка в качестве единого регулятора встречается нечасто и в странах с небольшим финансовым рынком. Однако есть одно исключение – Сингапур, единственное государство с не просто крупным, но и одним из лидирующих финансовых рынков в мире, чей центральный банк – Денежно-кредитное управление Сингапура (Monetary Authority of Singapore, MAS) – является мегарегулятором финансового рынка.

Сегодня Сингапур – один из передовых финансовых центров, хотя еще в 1965 г. после провозглашения независимости от Малайзии он относился к странам третьего мира. Помимо географического расположения, позволяющего заполнять промежуток времени в течение дня, когда другие финансовые центры закрыты, главными и уникальными факторами, способствующими финансовому росту Сингапура, являются высокий уровень конкуренции, высокий уровень финансового развития и высокий уровень финансовой грамотности населения.

¹ См.: Bando H. Single Regulator or Twin Peaks, The Different Regulatory Approach by UK, Switzerland and Japan. 1 May 2014. 150 Years Anniversary Yearbook, 2014. P. 82–83. URL: <https://ssrn.com/abstract=2876022>

пура, стали: (1) политическая воля правительства, (2) умелое использование правительством промышленной политики, (3) бескомпромиссное верховенство закона¹.

Созданное в 1971 г. MAS является центральным банком, регулятором поведения на рынке и пруденциальным регулятором. MAS – интегрированный надзорный орган для всех финансовых институтов страны: банков, страховщиков, посредников на рынке капитала, финансовых советников и фондовой биржи. Оно занимается обучением мелких инвесторов².

Финансовый надзор MAS осуществляется четырьмя группами³:

- группа по банковскому делу и страхованию, сосредоточенная на системных рисках и требованиях к капиталу, состоит из трех департаментов по банковскому делу, департамента по страхованию и департамента по борьбе с отмыванием денег;
- в группу по рынкам капитала, контролирующую поведение на рынке и инвесторов⁴, входят три департамента по посредникам на рынке капитала, департамент по корпоративным финансам и потребителям, департамент по рыночной политике и инфраструктуре и департамент по принуждению;
- группа по политике, риску и надзору состоит из департамента по пруденциальной политике, департамента по технологическим рискам и платежам и департамента по макропруденциальному надзору;
- группа по анализу данных включает три отдела.

Также направлениями деятельности MAS являются денежно-кредитная политика и инвестирование, международные вопросы, корпоративное развитие, каждым из которых занимаются отдельные группы, состоящие из нескольких департаментов.

Сингапурский подход к регулированию финансового рынка является полной противоположностью невмешательства государства, которое в данном случае сохраняет строгий контроль за внутренним финансированием и делает все для привлечения международных фирм (быстрое получение лицензий и рабочих виз, налоговые льготы и пр.).

Когда необходимо, финансовый регулятор в Сингапуре может быть очень гибким. Так, для развития собственного бизнеса по управлению активами Сингапур

¹ См.: Wang J.Y. The Rise of Singapore As International Financial Centre: Political Will, Industrial Policy, and Rule of Law. 18 February 2016. In: Jiaxiang Hu, Vanhullebusch M., Harding A. (eds.) Finance, Rule of Law and Development in Asia: Perspectives from Singapore, Hong Kong and Mainland China. Leiden/Boston: Brill Academic Publishers, 2016. P. 3–6. URL: <https://ssrn.com/abstract=2970363>

² См.: Schmulow A.D. Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015. CIFR Paper No. 53/2015. P. 12, 13. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>

³ См.: MAS. Organisation Structure. 29.09.2017. URL: <http://www.mas.gov.sg/About-MAS/Overview/Organisation-Chart.aspx>

⁴ См.: Tjio H. Challenges to Singapore from the Global Financial Crisis: Actual and Suggested Legal and Regulatory Responses // Singapore Journal of Legal Studies. July 2013. P. 171.

привлек активы из Гонконга, воспользовавшись моментом передачи последнего Китаю в 1997 г. Для удержания этих активов Сингапур разрешил трастовые счета, которые для самих сингапурцев не представляли интереса из-за местной льготной системы налогообложения.

Еще одним примером гибкости является постепенное сокращение правительством Сингапура предоставляемой отечественным фирмам защиты в 1990-х годах в рамках подготовки к наступающей глобализации. Несмотря на сильное недовольство местных банков, MAS инициировало пятилетнюю программу для либерализации коммерческой банковской деятельности в Сингапуре, позволяя квалифицированным иностранным банкам открывать больше филиалов и банкоматов. Также было выпущено больше лицензий на осуществление ограниченных банковских операций. Власти также сняли лимиты на иностранную собственность в местных банках¹.

Как принято полагать, государственное вмешательство не способствует конкурентоспособности финансового рынка, но опыт Сингапура показывает, что государство может сыграть важную инструментальную роль в развитии финансового рынка. Хотя Сингапур уже стал международным финансовым центром, правительство не прекращает оказывать поддержку. Например, в 2015 г. MAS объявило о создании Консультативной группы финансового центра (Financial Centre Advisory Panel, FCAP), состоящей из 26 лидеров от банковской и страховой сфер и от сферы управления активами. FCAP обсудила стратегию по дальнейшему развитию финансового центра Сингапура, включающую привлечение большего количества институциональных инвесторов для рынка капитала, продвижение инноваций в страховой отрасли, более плавное увеличение капитала в начинающих и глобальных компаниях, развитие электронной торговли иностранной валютой, улучшение ликвидности на азиатском рынке облигаций и пр.²

Сингапур известен верховенством закона, сильной приверженностью формальным процедурам и требованиям. В части регулирования финансового сектора и рынков правительство Сингапура установило крепкую и всеобъемлющую регулятивную систему под эгидой MAS и Министерства финансов, характеризующуюся рядом законов, включая Закон о банковской деятельности, Закон о компаниях, Закон о финансовых компаниях, Закон о страховании, Закон о ценных бумагах и фьючерсах, Закон об индустрии ценных бумаг, Закон о фьючерсной торговле, Закон о займе на освоение земли и пр. MAS поддерживает строгую систему пруденциального регулирования и надзора, которая, хотя иногда и рассматривается как чрезесчур регулируемая, удержала Сингапур от финансовых кризисов. Большое

¹ См.: Wang J.Y. The Rise of Singapore As International Financial Centre: Political Will, Industrial Policy, and Rule of Law. 18 February 2016. In: Jiaxiang Hu, Vanhullebusch M., Harding A. (eds.) Finance, Rule of Law and Development in Asia: Perspectives from Singapore, Hong Kong and Mainland China. Leiden/Boston: Brill Academic Publishers, 2016. P. 10, 12–14, 16.

² См.: MAS. Capital Markets (26.11.2016). URL: <http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Overview/Capital-Markets.aspx>.

значение имеют инспекции и замечания MAS. Несоблюдение правил может привести к огромным штрафам и даже к тюремному заключению¹.

Сингапур вышел за границы соответствия и доминирующих систем управления рисками, разработанных для минимирования риска для института. Вместо этого он уравнял цель «целостность рынка» с задачей управления рисками – защитой общественного интереса. Фирмы оцениваются по их доказуемой способности защищать общественный интерес. Такое решение в технике регулирования, объединенное с требованием сообщать о подозрениях, а не о доказательствах противоправного поведения, и сила принуждения создают эффект постоянного надзора за всеми аспектами финансового рынка².

Таким образом, приданье регулированию финансового рынка определенной структуры не гарантирует эффективности регулирования. Как показывает опыт Сингапура, в умелых руках даже не самая популярная модель регулирования может дать действительно хорошие результаты.

Успех сингапурского единого регулятора финансового рынка MAS объясняется прежде всего его политической волей и бескомпромиссным верховенством закона. Несмотря на жесткий контроль и активное вмешательство MAS, что часто считается вредным для финансового рынка страны, гибкость и дальновидность этого мегарегулятора высоко ценятся и делают его эффективным.

6.2.6. Банк России как мегарегулятор

Российский финансовый рынок: основные этапы регулирования

Современный российский финансовый рынок, зародившийся в начале 1990-х годов, приближается к своему 30-летнему рубежу. В истории его развития условно можно выделить несколько этапов³.

I этап: 1990–1998 гг.

1990-е годы стали периодом радикальной трансформации всей экономики, начались ее разгосударствление и переход к рыночной модели. После полного отсутствия финансового сектора в его рыночном понимании были организованы ва-

¹ В 2011 г. в Банке развития Сингапура произошел выход из строя банковских автоматов, продлившийся не более 7 часов, из которых только 1,5 часа пришлись на нормальные рабочие часы. Тем не менее MAS наказало банк, потребовав от него дополнительного буфера капитала в размере 230 млн долл. Сингапура против операционного риска. Банк был обязан поддерживать дополнительный (и фактически не приносящий прибыли) капитал до октября следующего года. См.: Schmulow A.D. Указ. соч. С. 13, 14.

² См.: O'Brien J. Singapore Sling: How Coercion May Cure the Hangover in Financial Benchmark Governance. 5 November 2013; Edmond J. Safra Working Papers. No. 29. P. 23. URL: <https://ssrn.com/abstract=2350445>.

³ См. здесь и далее: Полежаева Н. Регулирование финансового рынка в 2013–2016 гг.: новые субъекты и требования // Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. Вып. 38 [В. Май и др.; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина]. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. С. 416–418.

лютный и фондовый рынки, получил развитие денежный рынок. Была сформирована соответствующая первичная нормативная база. Однако слабые стартовые условия для таких масштабных реформ и экономический кризис 1998 г., отбросивший назад развитие финансового рынка, отразились на качестве его дальнейшего формирования¹.

II этап: 1999–2008 гг.

В период 1999–2002 гг. экономика постепенно восстанавливалась, падение объемов производства сменилось ростом во многом благодаря взлету сырьевых цен. Последнее, наряду с рядом институциональных факторов, способствовало становлению рыночной модели² с широкой экспансиею государства как собственника, замедлению темпов осуществления в стране рыночных и институциональных реформ. Из-за наметившегося огосударствления экономики финансовый рынок развивался недостаточно быстро. Сопоставление показателей российского финансового рынка с аналогичными параметрами ведущих стран и сегодня свидетельствует о его малых масштабах.

Отсутствие должного внимания в отношении потребностей развития рыночных институтов привело к множеству негативных последствий, включая правовой вакуум, запаздывание с внедрением лучших торговых технологий и централизованного клиринга фондовыми биржами, отсутствие центрального депозитария, серьезные ограничения роста института коллективных инвестиций и пр. В результате российский финансовый рынок оказался чувствительным к внешним факторам, что проявилось во время мирового финансового кризиса 2008 г.³

III этап: 2009–2012 гг.

В рассматриваемый период качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка не произошло. Отчасти трудности роста вызваны глобальными явлениями, такими как переориентация после 2008 г. потоков иностранных инвестиций от развивающихся экономик в пользу развитых фондовых рынков, торможение экономического роста в развивающихся странах, высокая волатильность и снижающаяся ликвидность финансовых рынков. Однако в большей мере проблемы российского финансового рынка связаны с внутренними факторами, такими как геополитические риски, структурные диспропорции экономики, неблагоприятный инвестиционный климат, рост влияния государства в экономике, низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке, периодические изме-

¹ См.: Криничанский К.В. Состояние и проблемы развития финансового рынка в России // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 68–81.

² См. подробнее: Абрамов А., Радыгин А. Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28–44.

³ См.: Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009; Игнинина Л.Л. Мировой финансовый кризис и его воздействие на российский финансовый рынок // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Т. 6. № 4. С. 62–69.

нения правил формирования пенсионных накоплений, отсутствие реальной стратегии развития финансового рынка, патернализм и низкий уровень финансовой грамотности населения¹.

Тем не менее после того как финансовый кризис обострил проблемы системных рисков и несовершенства системы регулирования и надзора на финансовых рынках, регулирование этой сферы стало предметом реформирования. Был разработан план мероприятий по созданию международного финансового центра в России, одним из приоритетных направлений которого стало ужесточение контроля над системными рисками в сфере финансовых рынков путем создания мегарегулятора.

Создание единого регулятора было обусловлено слабой конкурентоспособностью российского финансового рынка, на развитии которого отрицательно сказывалась и относительно низкая координация деятельности регулирующих субъектов. Многочисленные регуляторы (ФСФР, Минфин, Росфинмониторинг и многие другие), контролировавшие отдельные, часто пересекающиеся сферы рынка, не могли своевременно получать полную и достоверную информацию и оперативно принимать решения, были не в состоянии оценить ситуацию на рынке. Некоторые сегменты финансового рынка, например, рынок Форекс, долгое время оставались вне регулирования.

Развитие финансового рынка, во многом опережающее его правовое обеспечение, требовало приведения финансового законодательства к единобразию, устранения противоречий, недоработок и пробелов.

Плюсами новой системы регулирования и надзора на финансовых рынках должны были стать: создание единой правовой системы, качественный мониторинг состояния финансовых рынков, оперативное выявление возможных системных рисков и решение широкого круга проблем, слаженность при реализации финансовой политики развития, содействие в расширении и совершенствовании финансовых услуг.

Несмотря на преимущества, мегарегулирование несет и определенные риски: низкое качество результатов реформы из-за ее масштаба; усиление конфликта интересов и функций в самом регуляторе, главным претендентом на роль которого являлся Банк России; риск чрезмерной авторитарности регулятора (в том числе потеря автономности саморегулируемыми организациями) и унификации регулирования финансовых организаций разных видов на базе подходов, сложившихся в отношении банков; ущемление интересов небанковских финансовых институтов². Все это породило немало противников реформы в научном и профессиональном сообществах.

¹ См.: Абрамов А.Е. Российский финансовый рынок: факторы развития и барьеры роста. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. С. 7.

² См.: Рождественская Т.Э. Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // Банковское право. 2013. № 5. С. 10–17; Снежко Ю.Н. Формирование мега-

Однако наличие рисков еще не означает, что они обязательно должны быть реализованы. Зарубежный опыт демонстрирует как удачные примеры работы мегарегулятора (Германия, Япония, Сингапур), так и неудачные (Великобритания). Однозначно оценить целесообразность применения такой системы регулирования на российском финансовом рынке до начала ее функционирования не представлялось возможным.

IV этап: 2013 г. – настоящее время

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия по регулированию, контролю и надзору за деятельностью целого ряда некредитных финансовых организаций от брокеров до ломбардов¹. Он стал мегарегулятором финансовых рынков, что означало начало крупнейшей институциональной реформы финансового сектора страны.

Согласно Конституции, Банк России является независимым единым регулятором, поскольку осуществляет свои функции и полномочия независимо от других органов государственной власти². Однако некоторые исследователи считают, что с передачей Банку России полномочий ФСФР банк попадает под влияние исполнительной власти, так как он должен согласовывать свои позиции с правительством РФ³.

Другие исследователи полагают, что «нельзя совмещать взаимоисключающие функции, ставить противоположные задачи одному и тому же органу с единым руководством. С одной стороны, ЦБ должен обеспечивать, чтобы банки не разорялись и следили за рисками»⁴, а с другой – должен стимулировать экономику через эмиссионные механизмы. В качестве доводов приводится аргумент, что

регулятора и его последствия для создания международного финансового центра в России // Статистика и экономика. 2014. № 5. С. 90–94; Веселова А.С., Володин С.Н. Центральный банк Российской Федерации как интегрированный финансовый регулятор // Фондовый рынок: современное состояние, инструменты и тенденции развития. XII Межвузовская научная конференция. Москва, 14 апреля 2015 г. Национальный исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т), Российский экон. ун-т им. Г.В. Плеханова, Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации / науч. ред. Н.И. Берзон, С.Н. Володин. М.: КУРС, 2015. С. 191–201.

¹ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 31.07.2013. № 166; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

² См. ст. 75 Конституции РФ; ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

³ См.: Аминова Э.М. Современные тенденции регулирования и надзора в сфере финансовых рынков // Банковское право. 2015. № 4. С. 26–34; Баренбойм П.Д., Кравченко Д.В. Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 5–8.

⁴ Медведева О.Е., Макшанова Т.В. Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3(25). С. 354.

в основном лишь страны с крайне малыми рынками (исключение – Сингапур) и доминированием иностранных инвестиций избирают единым регулятором Центральный банк.

Дискуссионным является вопрос о статусе Центрального банка, формально закон не содержит нормы о том, что Центральный банк является государственным органом. Однако ст. 7 Закона «О Центральном банке Российской Федерации» указывает, что Банк России по вопросам, отнесенными к его компетенции, издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций, которые обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Фактически Центральный банк наделен государственно-властными полномочиями. Кроме того, согласно выводам Конституционного Суда, изложенным в Определении от 14 декабря 2000 г., Центральный банк Российской Федерации¹ как орган государственной власти имеет правовую природу полномочий, поскольку их реализация неразрывно связана с применением мер государственного принуждения².

Сторонники другой позиции полагают, что Центральный банк не является государственным органом, например, В.Ю. Патенкова приводит в качестве аргументов доводы о его финансовой и политической независимости³. Выводы о политической независимости, основанные на анализе порядка назначения на должность председателя Центробанка, его заместителей, членов совета директоров, а также членов Национального банковского совета, представляются неубедительными. При наличии в Государственной Думе президентского большинства председателем Центробанка будет избрана любая кандидатура, предложенная президентом.

Руководство Центрального банка считает его особым публично-правовым институтом, который не является органом государственной власти, но наделен государственно-властными полномочиями⁴.

На нынешнем этапе особенности структуры российской финансовой системы объясняются⁵:

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: www.ksrf.ru.

² См.: Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44–47.

³ Патенкова В.Ю. Правовой статус Банка России // Юрист. 2017. № 9. С. 38–41.

⁴ См.: Правовой статус и функция Банка России. 08.07.2014. URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus>.

⁵ См. здесь и далее: Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/development/onrfr_2016-18.pdf.

- а) глобализацией, ростом интернационализации рынков ценных бумаг, увеличением объема трансграничных инвестиционных сделок, усилением конкуренции мировых финансовых центров;
- б) доминированием кредитных организаций;
- в) низкой активностью населения на финансовом рынке;
- г) предпочтением кредитных организаций со стороны населения;
- д) невысоким уровнем доверия к некредитным финансовым организациям из-за их злоупотреблений при недостаточном надзоре;
- е) высокой востребованностью населением банковских вкладов;
- ж) слабостью корпоративного управления в акционерных обществах, из-за чего российский рынок акций не смог стать источником массового привлечения капитала.

В результате динамично развивавшийся в 2012–2015 гг. российский финансовый рынок все еще находится на недостаточно высоких позициях в контексте глобальной конкуренции.

Всемирный экономический форум ежегодно рассчитывает индексы глобальной конкурентоспособности стран. В 2017–2018 гг. Россия находится на 38-м месте из 137, что на 26 позиций выше по сравнению с 2012–2013 гг., предшествующими становлению Банка России мегарегулятором финансовых рынков. Однако по одной из составляющих индекса – развитию финансового рынка – Россия занимает лишь 107-е место из 137. Тем не менее по сравнению с результатами, достигнутыми в период 2012–2013 гг., индикаторы составляющей «развитие финансового рынка» улучшились (рис. 1 и 2)¹.

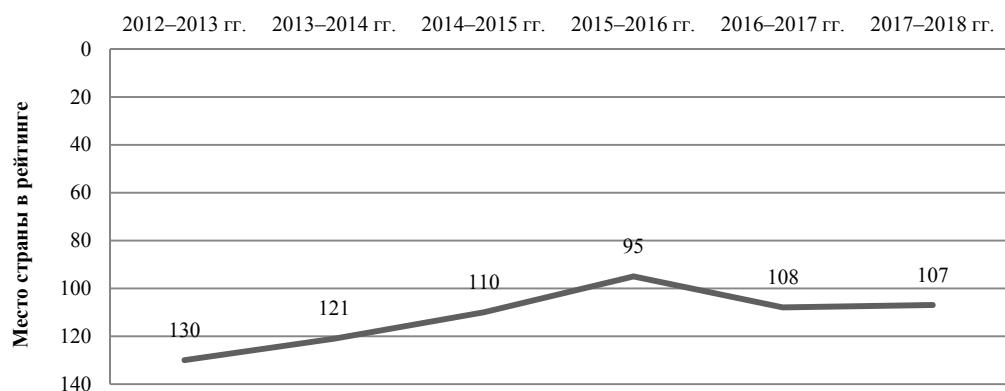


Рис. 1. Динамика составляющей «развитие финансового рынка» индекса глобальной конкурентоспособности России

Источник: World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018; Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016.

¹ См.: World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%20%932018.pdf>.

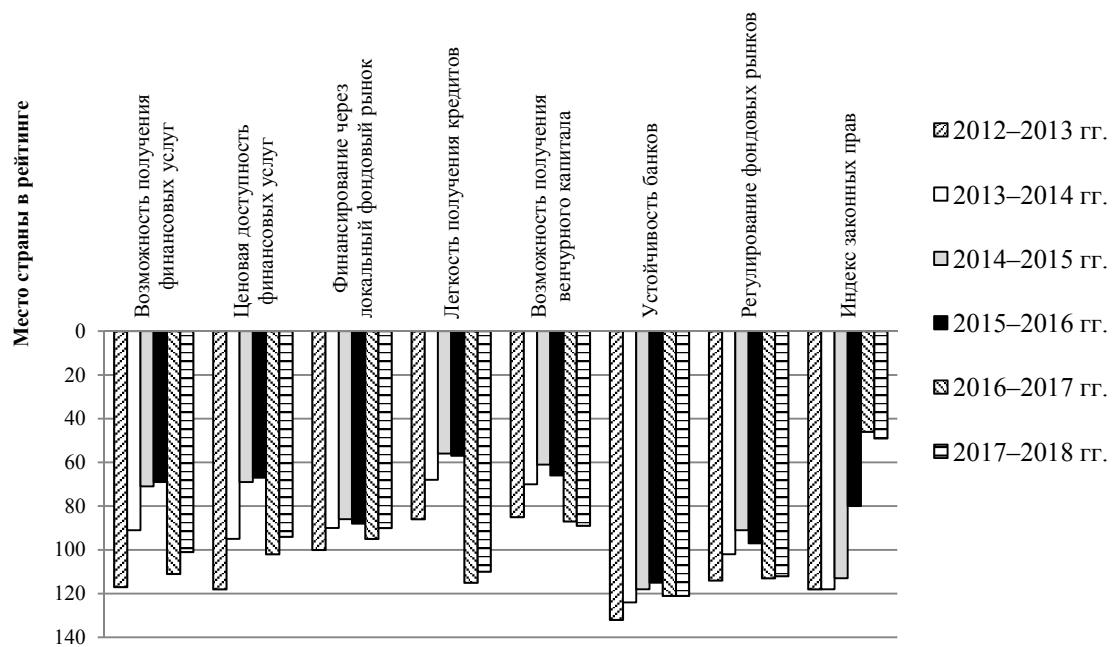


Рис. 2. Индикаторы составляющей «развитие финансового рынка» индекса глобальной конкурентоспособности России

Источник: World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018; Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016.

В международном рейтинге благоприятности условий ведения бизнеса, ежегодно составляемом Всемирным банком, в части финансового рынка Россия занимает 29-е место из 190 возможных по фактору «получение кредитов» и 51-е – по защите миноритарных инвесторов по состоянию на июнь 2017 г.¹

Согласно данным финансовой консалтинговой компании Z/Yen, в сентябре 2015 г. из 84 глобальных финансовых центров Москва находилась на 78-й позиции, в марте 2016 г. она занимала уже 67-е место из 86 возможных. Информационные агентства Dow Jones и Xinhua в 2014 г. отвели Москве 33-е место из 45 международных финансовых центров, что на 5 позиций ниже по сравнению с 2013 г. Однако по фактору «финансовый рынок» произошло повышение позиций с 30-го до 23-го места².

По имеющимся оценкам, для современного российского финансового рынка характерны стагнация доходности акций российских компаний и благоприятные

¹ См.: Всемирный банк. Оценка бизнес-регулирования (Doing business): рейтинг стран. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>

² См.: Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016.

условия для инвестирования в государственные и корпоративные облигации¹. В первом случае стагнация является результатом заморозки внутренних пенсионных накоплений и оттока средств иностранных портфельных инвесторов, спрос со стороны которых на финансовые инструменты российских структур ограничивается отсутствием существенных изменений в сфере инвестиционного климата. В свою очередь, рост облигационного рынка был вызван низкими инфляцией и ставками банковских депозитов вместе со значительным «денежным навесом» в экономике и возникшим интересом к государственным и корпоративным облигациям, стабилизация доходности которых способствовала ускоренному росту новых эмиссий облигаций. Приоритетными направлениями в сфере регулирования внутреннего рынка могут стать развитие внутренних институциональных инвесторов, формирование стабильных правил игры в сфере пенсионных накоплений, улучшение инвестиционного климата и конкурентной среды на внутреннем фондовом рынке.

Мегарегулирование: практика 2013–2018 гг.

Начало деятельности мегарегулятора пришлось на крайне неблагоприятные внешние условия – финансовые санкции, структурные ограничения российской экономики, отрицательные темпы роста. Тем не менее по целому ряду направлений можно говорить о высоком уровне активности. В частности, заметными итогами деятельности Банка России как мегарегулятора в 2013–2018 гг. стали:

1. Принятие и внедрение Кодекса корпоративного управления².

Российский Кодекс корпоративного управления (ККУ) был принят в 2014 г., это качественный документ с хорошими структурой и содержанием, соответствующим мировым стандартам корпоративного управления, в том числе Принципам корпоративного управления ОЭСР, не уступающим кодексам других стран, а иногда превосходящим их (рекомендательный, а не аннотационный характер второй части ККУ; определение независимого директора; отдельная глава о системе вознаграждения и др.). ККУ имеет благие цели, направленные на повышение эффективности управления российскими компаниями, обеспечение их долгосрочного и устойчивого развития.

Что касается его исполнения, Банк России положительно оценил средний уровень соблюдения принципов и рекомендаций ККУ российскими котируемыми компаниями, который в 2016 г. составил 69% от всех принципов, что на 11% больше по сравнению с 2015 г. В дальнейшем Банк России также ожидает роста уровня соответствия, хотя и более умеренного.

¹ См.: Абрамов А. Риски российского финансового рынка // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. [В. Май и др.; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина]. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 145, 146.

² См. здесь и далее: Постановление СФ ФС РФ от 1 марта 2017 г. № 44-СФ «О деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) по регулированию, контролю и надзору за финансовыми рынками в 2013–2016 годах» // СЗ РФ. 06.03.2017. № 10. Ст. 1438.

Ряд других институтов (Росимущество, «Открытое право», Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ), занимающихся вопросами внедрения принципов ККУ в определенных российских компаниях, несмотря на некоторые расхождения в результатах, также высоко оценивают уровень соблюдения принципов ККУ. В 12 подконтрольных государству акционерных обществах он составил в среднем 90%. Следует отметить, что во многих крупных развитых и развивающихся странах существует очевидная проблема реализации кодекса на практике¹. В России такое противоречие – между регулятивными требованиями и фактической практикой реализации норм кодекса – стоит особенно остро, поэтому не следует переоценивать действие рекомендательных норм.

2. *Переформатирование отдельных видов финансовой деятельности*, таких как страховая деятельность, деятельность негосударственных пенсионных фондов и микрофинансовых организаций, актуарная деятельность и деятельность кредитных рейтинговых агентств.

Что касается страхования, было принято решение о создании перестраховочной компании, о переходе на новый отраслевой стандарт и план счетов для страховых компаний. В сфере негосударственных пенсионных фондов разработан механизм их государственного регулирования, введено государственное страхование пенсионных накоплений, создана саморегулируемая организация негосударственных пенсионных фондов.

В сфере микрофинансовой деятельности также введено саморегулирование, расширены полномочия регулятора. В марте 2016 г. реализовано законодательное разделение микрофинансовых организаций (МФО) на два вида – микрофинансовые компании (МФК) и микрокредитные компании (МКК)².

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 293-ФЗ), который был разработан в целях установления эффективного нормативного регулирования актуарной деятельности, введения института саморегулирования актуариев как условия допуска к профессии и соответствия законодательства Российской Федерации об актуарной деятельности международному законодательству.

Законом определяется понятие «актуарий» – физическое лицо, осуществляющее на профессиональной основе в соответствии с трудовым договором или гражданско-правовым договором актуарную деятельность и являющееся членом саморегулируемой организации актуариев. При вступлении в саморегулируемую ор-

¹ См. подробнее: Полежаева Н.А. Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения? // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 452–478.

² См.: ЦБ рассказал об изменениях в деятельности микрофинансовых организаций. 30.03.2016. URL: http://rapsinews.ru/incident_news/20160330/275725588.html#ixzz5BUwdNurp.

ганизацию актуариев физическое лицо сдает квалификационный экзамен, порядок проведения которого установлен Центральным банком Российской Федерации.

Центральный банк принял целый массив нормативных актов и стандартов деятельности актуариев¹.

В июле 2015 г. был принят закон о кредитной рейтинговой деятельности – Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Рейтинговую деятельность на территории Российской Федерации вправе осуществлять юридические лица, созданные в организационно-правовой форме хозяйственного общества, после внесения сведений о таких лицах Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств. Иные юридические лица не вправе осуществлять рейтинговую деятельность.

Минимальный размер собственных средств (капитала) для кредитного рейтингового агентства устанавливается в сумме 50 млн руб.

Кредитные рейтинговые агентства должны обеспечивать:

- 1) независимость рейтинговой деятельности, в том числе от любого политического и (или) экономического влияния;
- 2) предотвращение, выявление конфликтов интересов, управление ими и раскрытие информации о них;
- 3) соблюдение требований настоящего Федерального закона.

Банк России ведет реестр кредитных рейтинговых агентств, устанавливает методику определения размера собственных средств, проводит проверки деятельности агентств, направляет агентствам обязательные к исполнению предписания, рассматривает жалобы и обращения лиц на деятельность кредитных рейтинговых агентств, устанавливает содержание отчетности агентств и др.²

Необходимо отметить, что использование формальных подходов при осуществлении функций по надзору за кредитными и некредитными финансовыми организациями продолжает оставаться существенным недостатком, одной из причин которого является ограниченность правовых возможностей Банка России по реализации содержательных подходов к оценке рисков кредитных и некредитных финансовых организаций и их деятельности в целом. В связи с этим Банк России

¹ См.: Документы, регулирующие актуарную деятельность. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/common_inf/legals_actuarial/.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

предполагает последовательное внедрение механизма профессионального суждения по отдельным вопросам деятельности финансовых организаций при одновременном повышении контроля за процедурой принятия решений Банком России.

Банк России намерен также проработать подходы по предоставлению сервисов для малых поднадзорных финансовых организаций, позволяющих вести учет хозяйственной деятельности без обязанности сдавать отчетность при предоставлении Банку России права непосредственного применения данных бухгалтерского учета, в том числе с использованием облачных технологий. Указанные организации также смогут использовать упрощенный формат годовой отчетности. Реализация data-центричного подхода взаимодействия регулятора с поднадзорными организациями в области получения отчетных данных послужит основой для будущего доступа регулятора к информационным базам участников финансового рынка с первичными данными, необходимыми для выполнения надзорных функций¹.

3. Создание системы пруденциального надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов и проведение работы по созданию системы гарантирования пенсионных накоплений.

Произошла смена приоритетов в осуществлении надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов с количественных показателей работы на риск-ориентированный надзор. Основной целью такого надзора является обеспечение финансовой устойчивости фондов и защита интересов участников и застрахованных лиц.

Переход к системе пруденциального надзора проходил в 3 этапа. На первом этапе (2013 г. – апрель 2014 г.) осуществлялось проведение комплексной оценки деятельности негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию и негосударственному пенсионному обеспечению. На втором этапе (2014 г. – декабрь 2016 г.) осуществлялась разработка мер по созданию пруденциального риск-ориентированного надзора на рынке обязательного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения. На третьем этапе (с 2017 г.) – введение пруденциального риск-ориентированного надзора на обязательной основе.

Введение обязательного риск-ориентированного надзора включает переход негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев к использованию стандартов корпоративного управления на основе оценки рисков, а также переход самого Банка России к осуществлению риск-ориентированного надзора².

¹ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2016–2018 гг. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256439.

² См. подробнее: План действий по введению пруденциального надзора в системе обязательного пенсионного страхования в системе негосударственного пенсионного обеспечения. 02.06.2014. URL: <http://pensionreform.ru/73599>.

Работа по созданию системы гарантирования пенсионных накоплений включает:

- отбор Центробанком и внесение в реестр негосударственных пенсионных фондов по достаточному объему инвестиционных средств, организации инвестиционной деятельности, управлению рисками и системе внутреннего контроля, деловой репутации. В настоящее время в систему гарантирования пенсионных накоплений входят 41 НПФ;
- принятие Закона «О гарантировании пенсионных прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования в РФ» от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ;
- создание Фонда гарантирования пенсионных накоплений, управляемого Агентством по страхованию вкладов (АСВ), призванного обеспечить возврат пенсионных накоплений (как минимум) и их преумножение (как максимум). Система сохранности пенсионных накоплений является двухуровневой, а именно включает:
 - средства, составляющие резерв по обязательному пенсионному страхованию и формируемые каждым НПФ;
 - фонд гарантирования отчислений граждан, управляемый Агентством по страхованию вкладов (АСВ).

АСВ осуществляет учет всех НПФ, входящих в реестр участников, формирующих этот фонд. Условиями для вступления НПФ в систему гарантирования являются:

- наличие у него лицензии;
- прохождение процедуры акционирования;
- положительное решение Центробанка после проведения соответствующей проверки деятельности фонда;
- уплата обязательных взносов.

Те негосударственные фонды, которые не вошли в реестр, обязаны прекратить заключение договоров об обязательном пенсионном страховании и передать имеющиеся у них накопления в Пенсионный фонд¹.

Сегодня существует целый ряд проблем дальнейшего регулирования в секторе, таких как обеспечение достойного уровня пенсионного обеспечения граждан, повышение пенсионного возраста, решение вопроса неуплаты теневым сектором экономики пенсионных отчислений, целесообразность сохранения практики досрочных пенсий².

¹ См.: Система гарантирования пенсионных накоплений. URL: <http://pensiology.ru/ops/budushhim-pensioneram/formirovanie-nakopitelnoj-pensii/garantirovanie-nakoplenij/>.

² См. подробнее: Цыплаков А.В. Пенсионная система в 2016–2025 гг.: перспектива реформирования и оценка последствий. 11.06.2016. URL: <http://izron.ru/articles/tendentsii-razvitiya-ekonomiki-i-menedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunarodnoy-nauch/sektsiya-1-ekonomicheskaya-teoriya-spetsialnost-08-00-01/pensionnaya-sistema-v-2016-2025-gg-perspektivy-reformirovaniya-i-otsenka-posledstviy/>

4. *Прогресс в расследовании случаев манипулирования и инсайдерской торговли. В результате за три года уменьшилось количество таких практик¹.*

Судя по данным Центробанка, имеющимся в открытом доступе, в 2015–2017 гг. мы наблюдаем активизацию деятельности регулятора в этом направлении. Неправомерное использование инсайдерской информации и/или манипулирование рынком имели место в деятельности с ценными бумагами компаний ПАО «Нижнекамскнефтехим», ПАО «АФК «Система», ПАО «Новороссийский торговый порт», ПАО «Саратовский нефтеперерабатывающий завод», ОАО «Ленэнерго», ОАО «Мечел», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «РусГидро», ОАО «Сбербанк России» и др.²

5. *Повышение доступности финансовых продуктов и услуг.*

Одной из характерных особенностей российского финансового рынка является высокий уровень вовлеченности граждан в использование банковских кредитных инструментов и недоверие небанковским сегментам.

В качестве одной из мер по повышению вовлеченности населения в финансовый рынок можно выделить введение с января 2015 г. нового финансового инструмента для населения – индивидуального инвестиционного счета. Данный инструмент призван снизить налоговую нагрузку на операции физических лиц на финансовом рынке. По состоянию на конец 2015 г. было открыто 89,6 тыс. таких счетов, объем торгов с их использованием составил 43,1 млрд руб.³

Общая сумма привлеченных средств через индивидуальный инвестиционный счет, по данным Московской биржи и НАУФОР, от физических лиц в 2018 г. составила 28 млрд руб., а на рынок пришло еще около 700 тыс. новых инвесторов – рост по сравнению с 2016 г. более чем в 3 раза. На начало февраля текущего года суммарно на индивидуальных инвестиционных счетах хранится более 48 млрд руб. В 2018 г. физические лица покупали государственные облигации России (ОФЗ) в 2 раза больше, чем годом ранее. Выросли и вложения в акции компаний, но их динамика не такая яркая, как в российский госдолг. Открыто свыше 600 тыс. брокерских счетов по типу индивидуального инвестиционного счета⁴.

Интерес к таким инвестициям связан в первую очередь с низкой ставкой банковского процента по депозитам и отзывом лицензий у банков. Люди стали искать более доходные инструменты.

Помимо универсальных, практикуются и более адресные подходы привлечения клиентов. Так, например, был разработан План мероприятий («дорожная карта»)

¹ См. здесь и далее: Интервью первого заместителя Центрального банка России Е.А. Швецова Информационному агентству «Рейтер». 09.09.2016. URL: http://www.cbr.ru/press/int/press_centre/Shvetsov_Reuters_09092016/

² Выявленные случаи неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/inside/inside_detect/

³ См.: Основные направления развития финансового рынка РФ на период 2016–2018 гг. С. 20.

⁴ Инвестиционный счет ИИС в 2019 году: обзор плюсов и минусов. 06.02.2019. URL: <http://dataworld.info/iis-individualnyj-investicionnyj-schet-vychet-nalog.php>

повышения доступности услуг финансовых организаций для людей с инвалидностью, маломобильных групп населения и пожилого населения на 2017–2019 гг. (утв. Банком России 5 июля 2017 г. № ПМ-01-59/31). Он предусматривает устранение проблем физической доступности, проблем интерфейсов и доступа к цифровой информации, проблем отношения персонала финансовых организаций, проблем понимания сути финансовых услуг и рисков, возникающих при их использовании.

6. Защита прав потребителей и инвесторов в отношениях с участниками финансового рынка.

Банк России для обеспечения надлежащего уровня защиты прав потребителей финансовых услуг планирует создание и запуск в эксплуатацию более эффективной системы работы с жалобами потребителей финансовых услуг.

Банк России планирует разработать и ежегодно рассчитывать композитный индекс финансовой грамотности, который будет включать:

- а) исследование уровня информированности населения о финансовых инструментах, услугах и законных способах защиты прав потребителя финансовых услуг;
- б) исследование уровня компетентности населения (практического применения населением имеющихся знаний о финансовых инструментах и услугах);
- в) исследование уровня диверсификации используемых населением финансовых инструментов и услуг.

Необходимо также повышение роли Контактного центра и создаваемой Банком России общественной приемной, обеспечивающей взаимодействие с потребителями финансовых услуг.

7. Создание современной инфраструктуры финансового рынка, отвечающей международным стандартам, запуск национальной платежной системы «Мир», а также системы передачи финансовых сообщений Банка России.

Был разработан План мероприятий («дорожная карта») по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке, представляющий собой комплекс мер по совершенствованию механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке и по переходу на электронный документооборот всех участников рынка, их клиентов, федеральных органов исполнительной власти и Банка России. 18 мая 2015 г. «дорожная карта» была утверждена заместителем председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем. В связи с этим планируется создание сквозных, непрерывных цепочек электронного взаимодействия всех субъектов финансового рынка, которые будут выстроены при постепенном уменьшении доли бумажного документооборота на финансовом рынке, а также при недопущении и устраниении разрывов в них, обеспечивая достаточную информационную безопасность участников финансового рынка.

Планируется также перевод части услуг и сервисов Банка России в электронный вид с использованием инфраструктуры электронного правительства (в том числе Единого портала государственных и муниципальных услуг).

При этом Банк России рассматривает вопрос поэтапного изменения автоматизированных процессов сбора и анализа всех видов отчетности поднадзорных организаций на базе нового формата, который позволит устраниить избыточность и дублирование отчетных данных, повысить достоверность и качество поступающей информации, унифицировать формат межведомственного электронного обмена данными. В перспективе использование такого единого формата поможет снизить нагрузку на поднадзорные организации по подготовке комплектов отчетности для различных целей и в различные ведомства.

8. *Работа над инструментом «сделка с регулятором».* Центробанк в ближайшие три года предполагает законодательно закрепить право инсайдеров и манипуляторов рынком пойти на сделку с регулятором. Об этом говорится в проекте «Основных направлений развития финансового рынка на 2019–2021 гг.».

Сейчас ЦБ не может в обмен на сотрудничество уменьшить или отменить штраф участникам рынка, подозреваемым в манипулировании или использовании инсайда. Сделка с регулятором поможет «ускорить ход расследования правонарушений, а также будет способствовать привлечению к ответственности более широкого круга лиц», говорится в документе ЦБ. Регулятор также хочет расширить сферы применения профессионального суждения при квалификации действий на финансовом рынке.

Расследование каждого случая на рынке занимает до двух лет, потому что в манипулировании или инсайдерской торговле участвуют и иностранные организации. Зачастую сама организация не знает, что сотрудники используют инсайдерскую торговлю. Доля этого бизнеса в общем объеме бизнеса организации может быть весьма небольшая, а вот репутационный ущерб – значительный. Снижение репутационного ущерба может быть одним из аргументов пойти на сделку с регулятором¹.

9. *Новая система регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовом рынке с активным участием Банка России.*

13 июля 2015 г. был принят Федеральный закон о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка² (далее – ФЗ о СРО в сфере ФР).

Общий характер ФЗ о СРО в сфере ФР определяется не только тем, что он регулирует деятельность 16 видов СРО независимо от объединяемых ими финансовых организаций – от брокеров до сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, но и тем, что закон содержит «рамочные» нормы о саморегулировании; особенности регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением деятельности СРО, устанавливаются или внутренними документами

¹ Астапенко А. ЦБ пойдет на сделку с манипуляторами. 06.06.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/06/06/772028-tsb-manipulyatorami>

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

организации, или нормативными актами Банка России как регулятора финансовых рынков¹.

Регулятор финансовых рынков сам во многом определяет степень своего участия в деятельности СРО на финансовом рынке. В системе можно обозначить несколько основных рискованных для независимости СРО моментов:

- 1) расширенное законодательное регулирование разработки и установления стандартов СРО, расширенные полномочия Банка России в данной области;
- 2) ограничение некоторых естественных функций СРО (назначение руководителя СРО, получение от членов СРО отчетности);
- 3) сокращение количества СРО одного вида в сочетании с обязательным членством в СРО для финансовых организаций и сохранением лицензирования их деятельности.

Кроме того, неопределенной остается роль законов, регулирующих деятельность отдельных видов СРО финансовых организаций, и Федерального закона «О саморегулируемых организациях» 2007 г.², действие которого распространяется на некоторые виды СРО, подпадающие под регулирование ФЗ о СРО в сфере ФР (СРО кредитных потребительских кооперативов, микрофинансовых организаций и пр.), поскольку соответствующие изменения в них еще не вносились³.

6.2.7. Выводы

Мегарегулирование за последние 20 лет стало полноценным инструментом регулирования финансового рынка. Среди 70 стран, которые провели реформы в период 1998–2009 гг., 27 стран (38,5%) произвели консолидацию финансового регулирования и надзора в той или иной форме.

Проведенное исследование мегарегулирования финансовых рынков Великобритании, Германии, Японии и Сингапура позволяет сделать вывод о том, что одна модель регулирования, наложенная на различные регулятивные культуры и философии, дает разные результаты.

Немецкое мегарегулирование является во многом формальным. Переход к нему был обусловлен неудачами предыдущей модели с несколькими регуляторами и утратой доверия к ней, а изменениями на финансовых рынках и внешней

¹ Здесь и далее: Полежаева Н.А. Саморегулируемые организации в сфере финансового рынка // Экономическое развитие России. 2015. № 12. С. 116–121.

² Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6076.

³ Например, абз. 1 ст. 48 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (см.: СЗ РФ. 22.04.1996. № 17. Ст. 1918); п. 1 ст. 36.26 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (см.: СЗ РФ. 11.05.1998. № 19. Ст. 2071); п. 1 ст. 56 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» (см.: СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 41) содержат прямое указание на добровольность объединения в СРО субъектов регулируемой ими предпринимательской деятельности.

критикой, грозящей снижением интереса иностранных инвесторов. Из-за высокого уровня самостоятельности субъектов, входящих в структуру главного регулятора BaFin, и наличия других менее крупных регуляторов модель регулирования финансового рынка Германии остается фактически секторальной. Относительно участников рынка BaFin представляется умеренным регулятором, чему в значительной мере способствует высокий уровень правовой культуры самих участников.

И японский, и немецкий мегарегуляторы не являются центральными банками, однако, в отличие от последнего, японское FSA не независимое – оно представляет собой часть администрации Кабинета министров Японии и финансируется из государственного бюджета. Японский мегарегулятор склонен к концентрации власти и политическому давлению. Несмотря на тенденцию к чрезмерному регулированию, сегодня высококомпетентное FSA является более сдержанным регулятором в отношении участников финансового рынка по сравнению со своим предшественником, реже закрывает финансовые институты.

Сингапурское MAS является единственным примером центрального банка в роли мегарегулятора в стране с крупным финансовым рынком. В Сингапуре мегарегулирование характеризуется бескомпромиссным верховенством закона и всесторонним активным вмешательством государства, которое поддерживает жесткий контроль за участниками рынка. Однако гибкость и дальновидность руководства страны и, в частности, MAS делают такой подход полезным для конкурентоспособности сингапурского финансового рынка.

Несмотря на существенные различия, немецкий, японский и сингапурский мегарегуляторы весьма эффективны и должным образом обеспечивают развитие своих финансовых рынков и их стабильность, чего нельзя сказать об опыте мегарегулирования Великобритании, оказавшемся крайне неудачным, хотя в свое время именно британское FSA вдохновило ряд других стран на переход к единому регулятору финансового рынка. Британский мегарегулятор был склонен к чрезмерному бюрократизму и слишком мягок к чересчур свободным участникам рынка, плохо контролировал ситуацию на нем. В результате не сумевший справиться с финансовым кризисом FSA был ликвидирован, и Великобритания отказалась от мегарегулирования на финансовом рынке.

Российский финансовый рынок является относительно молодым и не столь развит, как рынки Великобритании, Германии, Японии и Сингапура. Как и немецкий единый финансовый регулятор, мегарегулятор в России создан в результате объединения предыдущих регуляторов. В обоих случаях интеграция была вызвана прежде всего изменениями на финансовом рынке, но в случае с Россией было больше критики в адрес прежних регуляторов, хотя и не такой жесткой, как в Великобритании и Японии. Тем не менее, несмотря на схожесть переходов к мегарегулированию финансового рынка, российский единый регулятор был создан не как отдельное управление, а на базе центрального банка, что роднит его с синга-

пурским MAS. Частично такое решение обусловлено недостаточно высоким уровнем правовой культуры участников российского финансового рынка, требующим регулятора, умеющего быть жестким, каким успел зарекомендовать себя Банк России.

Итак, качество финансового рынка страны зависит от совокупности факторов, включая ее географическое расположение, историю, правовую культуру и многое другое. Применение к регулированию рынка одного только структурного подхода без учета всех обстоятельств не гарантирует надлежащего функционирования рынка и может привести к весьма негативным последствиям. Именно эти факторы создают такое многообразие вариантов одной модели регулирования финансового рынка, в нашем случае мегарегулирования, и предопределяют ее эффективность при использовании модели в разных странах.

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия по регулированию, контролю и надзору за деятельностью целого ряда некредитных финансовых организаций от брокеров до ломбардов¹. Он стал мегарегулятором финансовых рынков, что свидетельствовало о начале крупнейшей институциональной реформы финансового сектора страны. За прошедшие годы Банк России как мегарегулятор осуществил весьма широкий комплекс соответствующих мер:

- очищение рынка, прежде всего в банковском секторе, от недобросовестных участников;
- полное переформатирование отдельных видов деятельности, таких как страховая деятельность, деятельность негосударственных пенсионных фондов и микрофинансовых организаций, актуарная деятельность и деятельность кредитных рейтинговых агентств;
- принятие и внедрение Кодекса корпоративного управления;
- создание системы пруденциального надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов и проведение работы по созданию системы гарантирования пенсионных накоплений;
- повышение уровня защиты прав потребителей и инвесторов в отношениях с участниками финансового рынка;
- активизация расследования случаев манипулирования и инсайдерской торговли; в результате за три года уменьшилось количество таких практик;
- повышение доступности финансовых продуктов и услуг;
- обеспечение взаимодействия с участниками финансового рынка по вопросам развития и регулирования отрасли;

¹ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 31.07.2013. № 166; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

– создание новой системы регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовом рынке.

В числе важнейших **проблем** мегарегулирования хотелось бы выделить следующие.

Банк России регулирует деятельность существующих участников рынка и не способствует привлечению новых субъектов. Именно регулирование должно формировать на рынке среду, которая будет привлекать тех, кто хочет создавать новые виды бизнеса, среду для привлечения средств новыми организациями. Пока это не происходит.

Меры по ужесточению регулирования, введение новых форм надзора не соответствуют с издержками. Меры по совершению поведенческого и пруденциального надзора не должны быть обременительными для участников рынка, отсутствуют публичные расчеты стоимости регулирования и надзора.

Меры надзора, применяемые в отношении банков, нередко переносятся и на небанковский сектор. Спецификой работы небанковских структур на рынке в отличие от банков является то, что их участники и инвесторы принимают на себя многие риски без гарантов со стороны государства. Это предполагает, что основным инструментом соблюдения прав и интересов данных инвесторов является полное раскрытие всей существенной информации. Однако нередки случаи, когда отчетности ПИФов, НПФ, брокеров и доверительных управляющих Банк России не уделяет должного внимания. Мы имеем, с одной стороны, недостаточно раскрытою информацию, а с другой – избыточную отчетность участников перед регулятором.

В числе выявленных проблем хотелось бы назвать множественность регулирования. В качестве примера следует указать негосударственные пенсионные фонды. Этот сегмент финансового рынка перешел под надзор мегарегулятора, однако в силу специфики самого бизнеса отдельными аспектами надзора и выработки нормативной базы занимаются социальные ведомства, а политические решения вырабатывает Пенсионный фонд. В такой ситуации создается тенденция к избыточной регулятивной нагрузке.

При дальнейшем совершенствовании системы мегарегулирования в России целесообразно также учитывать те **уроки**, которые уже так или иначе были извлечены в мире.

Соблюдение «принципов хорошего регулирования», таких как эффективность и экономия, роль управления, пропорциональность, инновации, международный характер финансовых услуг и конкуренция, не способно само по себе создать эффективное мегарегулирование без решения фундаментальных экономических проблем. Последнее является приоритетным. Не менее значимы комфортная бизнес-среда, инфраструктура, сбалансированный уровень налогообложения, одни из самых высоких мест в основных мировых рейтингах ведения бизнеса, верховенство закона, антикоррупционная деятельность. Важными являются также

сильный банковский сектор и рынок с надежными институциональной и регулятивной системами.

Основной задачей можно назвать преодоление бюрократии мегарегулятора, которая часто препятствует решению фундаментальных проблем в банковской сфере. Не всегда оправдана практика сосредоточения внимания мегарегулятора на определении систем и процессов, а не на сложных бизнес-моделях и стратегиях. Проблемой мегарегулирования также является переложение ответственности за управление рисками на финансовых рынках на самих участников.

6.3. Состояние науки и инноваций¹

В 2018 г. началось формирование новых планов комплексного развития сферы науки и технологий. Изначально представленные в майском Указе Президента РФ, они затем были трансформированы в национальный проект «Наука». В свою очередь, новый национальный проект связан со «Стратегией научно-технологического развития», принятой в 2016 г., а также с государственной программой «Цифровая экономика Российской Федерации».

Помимо планирования, произошли важные организационные изменения, повлекшие окончательное отделение бывших академических НИИ от Российской академии наук, и формирование единого Министерства науки и высшего образования, в ведении которого теперь находятся как вузы, так и научные организации, а за Российской академией наук (РАН) законодательно был закреплен статус государственной экспертной организации. К другим важным изменениям следует отнести позитивные сдвиги в развитии вузовской науки и активизацию позиции региональных властей в отношении научно-технологического развития. В то же время деятельность в сфере технологических инноваций по-прежнему происходила без особых прорывов и заметных сдвигов.

Прошедший год не устранил ряд системных проблем российской науки, хотя в некоторых областях начал формироваться базис для положительных изменений. Российская наука по-прежнему почти на 70% финансируется из государственного бюджета – это беспрецедентно высокий уровень в сравнении со странами, имеющими развитую науку, и со странами, проводящими политику по наращиванию научной базы (например, входящими в БРИКС). Участие бизнеса в финансировании исследований и разработок (далее – ИР) остается скромным (менее трети суммарных внутренних расходов на ИР), хотя по абсолютным размерам есть тенденция роста. Бюджетные ассигнования на науку растут опережающими темпами в условиях низкого спроса на ее коммерческие приложения. При этом в самом российском бизнес-секторе расходы на ИР в значительной мере (почти на 60%) покрываются государством². Это в несколько раз больше, чем в развитых и быстро-

¹ Автор раздела: И. Дежина, Институт Гайдара, Сколковский институт науки и технологий.

² OECD (2018). Main Science and Technology Indicators. Vol. 2018. Iss. 1. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/msti-v2018-1-en. P. 55.

растущих странах. В итоге при увеличивающемся государственном финансировании науки доля расходов на ИР в ВВП страны остается на низком уровне, близком к 1%. Соответственно, очевиден дефицит механизмов вовлечения бизнес-сектора в финансирование (софинансирование) исследований и разработок, по крайней мере, для сокращения масштабов замещения частных средств государственными. Характерно, что после кризиса 2008 г. в большинстве развитых стран именно бизнес стал активно наращивать расходы на ИР, а прирост государственного финансирования происходил более низкими темпами¹. В России этого не произошло: бизнес остается слабым источником поддержки ИР.

Следующая проблема – это несбалансированность возрастной структуры исследователей. Сложилось два «полюса» – молодые (до 39 лет), и их число сильно выросло за последние годы, и пожилые (старше 60 лет). Среднее поколение ученых в возрасте 40–59 лет, которое считается наиболее продуктивным, остается небольшим (в настоящее время – меньше трети общей численности исследователей), и его удельный вес падает. Структура научных кадров считается эффективной (т.е. такой, когда достигаются наилучшие научные результаты как по количеству, так и по качеству), если молодое и старшее поколения составляют около 20% каждое, а 60% – это исследователи среднего возраста². Вторая серьезная кадровая проблема – низкая мобильность российских исследователей, как внутренняя, так и внешняя, что влияет на качество научных результатов.

Материальная база науки – еще один параметр, который качественно мало изменился в последние годы. Научные приборы и оборудование обновляются уже не один год, правда, основной фокус государственной поддержки был сосредоточен на университетах, а не на научных институтах. В каждом из секторов науки есть элитные организации, которые получают больше ресурсов. При этом элитность не всегда обусловлена результатами, она может быть связана с наличием формальных статусов и рядом других факторов. Однако, помимо обновления, есть проблема эффективной эксплуатации оборудования, а ей уделяется значительно меньше внимания. В результате, пока оборудование используется недостаточно эффективно, нет полноценных центров коллективного использования. Есть недозагруженное современное оборудование, так как оно закупалось несистемно либо под решение единичных задач. Есть дублирующие друг друга уникальные установки. Таким образом, вопрос оптимальной загрузки научного оборудования стоит не менее остро, чем его обновления.

Следующий проблемный аспект – качество научных результатов. Краткая история применения в России мер по повышению результативности научной деятельности свидетельствует о том, что количественным параметрам отдается без-

¹ Rehm J. Ten Years after the Economic Crash, R&D Funding is Better than Ever // Nature. September 13 2018. doi: 10.1038/d41586-018-06634-4

² Балацкий Е., Юрьевич М. Моделирование возрастной структуры научных кадров // Terra Economicus. 2018. Т. 16. № 3. С. 70. DOI: 10.23683/2073-6606-2018-16-3-60-76

условное предпочтение. Этим объясняется библиометрическая гонка, развернувшаяся в стране в последние годы, когда основным параметром эффективности и результативности научной работы стало число опубликованных работ, но не интерес к ним в научном и предпринимательском сообществе (выражаемый уровнем цитирования). Правда, следует отметить, что в прошедший год ситуация в отдельных университетах начала меняться к лучшему.

6.3.1. Наука в вузах и в государственном секторе

Вузовская наука была и остается небольшим «фрагментом» научного комплекса страны. Доля вузов в общем объеме научных исследований составляет 9,1% и в общей численности исследователей – 12,1%¹. На сегодняшний день флагманской программой является проект 5-100, нацеленный на то, что по крайней мере 5 российских вузов к 2020 г. войдут в топ-100 мировых рейтингов. При этом одним из наиболее «слабых звеньев», замедляющих продвижение в рейтингах, является именно объем и качество научной работы.

За прошедшие 5 лет с начала реализации этой программы количественные показатели результативности вузовской науки существенно улучшились. Стало больше публикаций в журналах, индексируемых в международных базах данных, в том числе благодаря тому, что возросло число индексируемых российских журналов, существенно увеличилось количество университетских исследователей, участвующих в международных конференциях и стажировках в зарубежных институтах и университетах. Таким образом, значительно увеличенные финансовые ресурсы принесли отдачу. В частности, число публикаций сотрудников вузов из проекта 5-100, которые индексируются в Web of Science, возросло в 4,5 раза по сравнению с 2012 г., индексируемых в базе Scopus – в 4 раза². Соответственно, улучшились позиции этих вузов в мировых рейтингах, особенно в предметных (по физике, математике и астрономии, т.е. в традиционно сильных в России научных областях).

Вместе с тем гонка за количеством породила множество стратегий быстрого наращивания числа публикаций. И особенно активную позицию продемонстрировали вузы проекта 5-100. Изучение их публикационных стратегий³ показало, что самыми распространенными (в порядке снижения частоты использования) являются следующие:

- наращивание числа публикаций через авторские аффилиации (автор указывает вуз в дополнение к основному месту работы);
- раскручивание конференций – так, чтобы их тезисы индексировались в базе данных Scopus;

¹ Индикаторы науки: 2018. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 44, 78, 190, 205.

² Булгакова Н. Поддержать продвижение. РАН подключается к борьбе за конкурентоспособность вузов // Поиск. 02.11.2018. № 44. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/edu/39685/>

³ Poldin O., Matveeva N., Sterligov I., Yudkevich M. Publication Activities of Russian Universities: The Effects of Project 5-100. Educational Studies. М.: Higher School of Economics, 2017. Iss. 2.

- поиск и наем высокоцитируемых авторов;
- вовлечение новых сотрудников в публикации;
- публикации в «хищнических» журналах.

Характерно, что публикации в «хищнических» журналах, которые периодически вычищаются из баз данных, – уже не самая распространенная стратегия.

В итоге показатели качества пока сильно отстают, цитирование работ вузов – участников проекта 5-100 в несколько раз ниже среднего значения по зарубежным вузам-референтам, т.е. по вузам с аналогичными профилем специализации и численностью преподавателей и студентов. И по-прежнему только небольшая доля (по экспертным оценкам – около 15%) научно-педагогических работников публикуют статьи в международных изданиях.

Позитивным сдвигом стало внимание руководства ряда вузов именно к качеству научных работ. Для оценки результативности научных исследований стали применяться комплексные показатели, учитывающие не только публикационную активность. Например, в Новосибирском государственном университете надбавка за публикации снижается, если сотрудник не работает со студентами, сокращается финансовое вознаграждение и в том случае, когда публикации представляют собой тезисы конференций или статьи, опубликованные в недобросовестных журналах. Наконец, началась и селекция конференций – если престиж мероприятия невысок, то сотруднику не рекомендуется туда ездить¹. Похожие тренды есть в НИУ ВШЭ и МИСиС – например, в этих университетах за публикацию статей в журналах третьего и четвертого квартилей надбавка к заработной плате не выплачивается.

В государственном секторе, куда теперь статистически относятся бывшие академические институты, работа также постепенно перестроилась под новые требования, ориентированные на достижение количественных показателей, включая публикационную активность. Несмотря на происходившие структурные преобразования – объединение бывших академических институтов, создание центров разного типа и др., – продуктивность «академической науки» оставалась самой высокой в стране, что говорит об устойчивости многолетних тенденций. Так, по данным за 2017 г., если доля статей с аффилиацией РАН была 25,4% в общем числе российских публикаций, проиндексированных в базе данных Scopus, то вклад в суммарное цитирование составил 29,1%, притом что доля авторов с аффилиацией РАН среди всех российских авторов была только 19,8%².

Однако именно политика по поддержке вузовской науки стала катализатором деятельности не только по наращиванию числа публикаций, но и по продвижению российских научных журналов в соответствующие базы данных (в основном в

¹ Ермак С., Кузнецов П., Толмачев Д., Чукавина К. Хватит кормить зверя // Эксперт. 14.05.2018. № 20. URL: <http://expert.ru/expert/2018/20/hvatit-kormit-zverya/>

² Avanesova A., Shamliyan T. Comparative trends in research performance of the Russian universities // Scientometrics. 14 June 2018. DOI: 10.1007/s11192-018-2807-6

Scopus). Минобрнауки РФ провело конкурс среди научных журналов, и 100 победителей получили поддержку в 1 млн руб. для своего развития. Одновременно из РИНЦ были исключены около 8000 сборников трудов конференций, и они больше не учитываются при расчете наукометрических показателей¹.

Характерно, что прошедший год был ознаменован появлением нового измерителя научной продуктивности – индекса Хирша-альфа. Автор индекса – Хорхе Хирш предложил альфа-индекс для того, чтобы можно было измерить число статей, где ученый является самым значимым автором (альфа-автором). Альфа-автор имеет наивысший из всех соавторов индекс Хирша. Введение такого индекса позволяет не рассчитывать общую цитируемость ученого, а измерять его вклад в научную среду². Новый индекс имеет свои ограничения. Например, экспериментаторы, работающие на сложных установках, в том числе помогающие получать образцы или проводить сложный анализ, часто имеют индекс Хирша выше, чем основные авторы научной идеи. И выявленный таким образом альфа-автор оказывается в данном случае ошибочным.

Одновременно с попытками найти более точные измерители научной продуктивности развивалась новая парадигма доступа к научным журналам – обязательный открытый доступ. Европейский союз выпустил резолюцию по открытому доступу к научным публикациям, после чего организация Science Europe представила План S (Plan S)³. Согласно этому плану, с 1 января 2020 г. все результаты исследований, которые были поддержаны национальными и общеевропейскими финансовыми средствами, должны быть опубликованы в специально отобранных журналах открытого доступа. Предложен предварительный набор из 14 критериев, по которым будут отбираться журналы. Большинство критериев связаны с техническими требованиями к открытым платформам, на которых должны базироваться журналы, и только один критерий относится к качеству публикаций – а именно требование проводить экспертную оценку предлагаемых к публикации материалов⁴. При этом соблюдение технических требований потребует от журналов значительных финансовых вложений. Пока, согласно проведенному исследованию⁵, только 15% журналов открытого доступа соответствуют предложенным критериям, а в общественных науках – 3%. Помимо этого, остается ряд неопределенных параметров – например, каким образом неевропейские университеты и исследовательские институты будут оплачивать публикации в журналах из данного списка. С одной стороны, введение Плана S означает движение в сторону

¹ Беляева С. Виден позитив. Российские журналы приближаются к мировым стандартам // Поиск. 11.05.2018. № 18, 19. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/infosphere/35784/>

² Hitsch J.E. *Ha: An index to quantify an individual's scientific leadership* // Submitted. 3 October 2018. URL: <https://arxiv.org/abs/1810.01605>

³ Plan S. Making full and immediate Open Access a reality. URL: <https://www.coalition-s.org/>

⁴ Brainard J. Few open-access journals meet requirements of Plan S, study says // Science. 31 January 2019. URL: https://www.sciencemag.org/news/2019/01/few-open-access-journals-meet-requirements-plan-s-study-says?utm_medium=email&utm_source=FYI&dm_i=1ZJN,63X1U,E29D5V,NZXQM,1

⁵ Там же.

отказа от подписной системы на журналы. С другой стороны, журналы, попавшие в список, будут иметь хороший и гарантированный портфель статей. Российских авторов эти изменения тоже коснутся – по крайней мере, тех, кто участвует в европейских научных программах (в «Рамочных программах ЕС»).

В прошедшем году институты бывшего академического сектора науки стали подведомственными новому Министерству науки и высшего образования РФ. Согласно Указу Президента «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (№ 215 от 15.05.2018)¹, Федеральное агентство научных организаций (ФАНО), в ведении которого находились академические научные организации, было упразднено. Вновь образованное Министерство науки и высшего образования было наделено широкими полномочиями по разработке и реализации научной, научно-технологической и инновационной политики; оно же теперь регулирует работу как университетов, так и бывшего академического сектора. Изменился и статус РАН – в июле были внесены поправки в Федеральный закон об академии², которые расширили ее полномочия. При этом в течение года шли обсуждения статуса и функций РАН, однако многочисленные дебаты, создавая «информационный шум», не влияли на работу собственно научных организаций.

Согласно принятым поправкам, РАН будет осуществлять научно-методическое руководство научной и научно-технической деятельностью не только научных организаций, но и вузов, проводить экспертизу полученных научных результатов в организациях всех типов. Она также может проводить за счет бюджетных средств исследования, в том числе в интересах ОПК. РАН будет ежегодно представлять Президенту РФ доклад о реализации государственной научно-технической политики в России. Таким образом, академия становится полноценной экспертной структурой по широкому кругу вопросов, а не только фундаментальной науки, с которой ее всегда ассоциировали. Это ставит перед академией сложные задачи, не соответствующие имеющимся у нее возможностям. Вместе с тем руководство РАН считает, что располагает сильным ресурсом в лице около 2000 членов-корреспондентов и академиков и примерно 500 молодых профессоров РАН³. Однако этому относительно скромному числу специалистов придется проводить экспертизу десятков тысяч тем⁴, реализуемых во всех научных организациях и вузах,

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57475>

² Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Беляева С. Президент РАН Александр Сергеев: полномочия обязывают // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41116/>

⁴ В частности, в 2018 г. только по бывшим институтам РАН было рассмотрены отчеты по 11,5 тыс. тем. (Волчкова Н. Доверена проверка. РАН всерьез берется за анализ научного потенциала страны // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/41115/>). Если к этому прибавить отчеты вузов и организаций предпринимательского сектора по работам, выполненным за счет средств федерального бюджета, то цифра возрастет в несколько раз.

выполняющих ИР за счет бюджетных средств. Более того, РАН будет не только проводить экспертизу тематик и результатов исследований и разработок, но и вести мониторинг и оценку результатов деятельности государственных научных организаций, подготовку предложений для НИИ и вузов «в целях интеграции их научного потенциала, развития научных исследований и поддержки инновационной деятельности»¹. Все эти функции и были определены как «научно-методическое руководство» со стороны РАН. При этом масштабы такого руководства могут еще больше возрасти, поскольку в зоне внимания РАН оказываются не только все федеральные бюджетные учреждения, занимающиеся исследованиями и разработками, но и организации, проводящие ИР за счет региональных и местных бюджетов: Постановлением Правительства от 30 декабря 2018 г. № 1781 органам исполнительной власти рекомендовано принять нормативно-правовые акты, согласно которым РАН будет осуществлять научно-методическое руководство находящимися в их ведении организациями. Пока не подпадают под «опеку» РАН только организации, учрежденные Правительством РФ (МГУ, СПбГУ, Курчатовский институт, Институт им. Н.Е. Жуковского, НИУ «Высшая школа экономики», РАНХиГС), однако руководство РАН планирует заключить с ними отдельные соглашения о научно-методическом руководстве².

Более детальное рассмотрение того, каким образом РАН будет осуществлять свою научно-методическую функцию, показывает, что сроки анализа и вынесения решений могут сильно затянуться, поскольку, например, если в вузах ведутся разные тематики, то один и тот же вуз будут курировать сразу несколько отделений РАН. Таким образом, потребуются дополнительные согласования уже внутри самой РАН. При этом оценка РАН является основанием для корректировки тематик исследований: в случае, если РАН считает финансирование определенных тематик нецелесообразным, они могут быть скорректированы и затем одобрены РАН после повторного рассмотрения, либо, если РАН вновь их не утвердит, финансирование работ будет прекращено. И это при том, что разработанные проекты форм для оценки тематик позволяют проводить достаточно формальную экспертизу, поскольку в них не требуется давать развернутые заключения.

Для научных организаций и вузов эти нововведения превращаются в дополнительную нагрузку, поскольку форма отчетности должна будет составляться на каждую тему, которая финансировалась или планируется к финансированию из средств государственного бюджета. Поскольку весь научный комплекс страны на

¹ Пункт 3 «Правил осуществления федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, получаемых этими организациями», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1781.

² Волчкова Н. Доверена проверка. РАН всерьез берется за анализ научного потенциала страны // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/41115/>

70% финансируется из средств федерального бюджета, вал отчетности и экспертиз сложно даже представить. Пока принятая схема далека от сбалансированной: помимо возможности формальной оценки, РАН не несет ответственности за свои решения – по крайней мере, в имеющихся на сегодняшний день официальных документах вопросы ответственности нигде не прописаны. Есть только положение о сроках рассмотрения РАН ряда вопросов, причем не относящихся к экспертизе тематик. Вышедшим 24 декабря 2018 г. Постановлением Правительства РФ о правилах взаимодействия между РАН и Министерством науки и высшего образования РФ определены достаточно жесткие сроки для согласования со стороны РАН решений о реорганизации или ликвидации научных организаций, о внесении изменений в уставы, о согласовании президиумом РАН кандидатур руководителей научных организаций и о согласовании президентом РАН решения о прекращении полномочий руководителей научных организаций¹. Срок вынесения решений со стороны РАН в зависимости от того, что именно согласуется, составляет от 5 рабочих дней до 30 календарных дней.

Финансовое обеспечение новых функций РАН относительно скромное: на 2019–2021 гг. запланированы бюджетные ассигнования на деятельность РАН (в рамках ГП «Научно-технологическое развитие РФ») в размере около 4,2 млрд руб., из которых 2,3–2,4 млрд – на обеспечение деятельности, видимо, экспертной и мониторинговой (табл. 20). Академия также рассчитывает получить из федерального бюджета дополнительно 1 млрд руб. на свое научно-методическое руководство всеми научными организациями и вузами страны², и пока ей в этом не было отказано.

Таблица 20
Бюджетные ассигнования на деятельность ФГБУ «Российская академия наук» в 2019–2021 гг., млрд руб.

Вид расходов	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Всего	4,2	4,2	4,3
В том числе расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений	2,3	2,3	2,4
Премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством	1,9	1,9	1,9

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

¹ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2018 г. № 1652 «Об утверждении Правил взаимодействия федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» и Министерства науки и высшего образования РФ при осуществлении ими отдельных полномочий в соответствии с Федеральным законом «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² РАН попросила 1 млрд на создание базы вузов и популяризацию науки // РБК. 13.11.2018 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bead0fb9a794784ff42fea0>

К концу года РАН стала разворачивать работу по взаимодействию с различными ведомствами, в первую очередь она выразила готовность сотрудничать с Министерством науки и высшего образования для продвижения ведущих вузов в мировые рейтинги¹. Как именно будет осуществляться поддержка продвижения вузов, неясно, но, скорее всего, деятельность РАН может ограничиться серией визитов в ведущие вузы. Данная инициатива не нашла поддержки среди вузов, что было достаточно открыто высказано на заседании Совета при Президенте по науке и образованию, которое состоялось 27 ноября². Такая реакция вполне объяснима – сохраняется очевидное «противостояние» сторон, причем именно со стороны РАН чаще всего звучит критика вузов. В частности, президент РАН А. Сергеев отметил, что университеты стали конкурировать друг с другом в области науки, тогда как их основное дело – готовить кадры³.

В конце года косвенно работу РАН подверг критике и президент страны, отметив, что нередки случаи, когда тематики фундаментальных исследований не меняются десятилетиями, а их конечные результаты не видны. По 40% научных тем, которые велись в академических институтах, «не представлено ни одной научной работы, учтенной хотя бы в какой-либо из баз цитирования». То есть получается: либо результатов нет вообще, либо они никому не интересны». Однако РАН уже пять лет не руководит научными институтами, поэтому такой результат – это не только наследие академического прошлого, но и итог работы ФАНО. Кроме того, президент критиковал то, что проведенная в 2017 г. оценка результативности деятельности бывших академических научных организаций с разделением их на три категории фактически не завершилась никакими организационно-финансовыми изменениями. И эту претензию надо, скорее, отнести к ликвидированному ФАНО и уже к его преемнику – Министерству науки и высшего образования.

В целом руководство РАН настроено оптимистично: по мнению президента РАН, только академия может предоставить независимую и объективную экспертизу проводимых в стране фундаментальных и прикладных исследований. Однако данный оптимизм не имеет под собой серьезных оснований. Оценки временных затрат на проведение всех возложенных на нее «научно-методических задач» с учетом средней скорости работы академии РАН не проводила⁴. Кроме того, нет гарантий и того, что члены РАН могут дать экспертную оценку любых тематик. Проверку «научной результативности» самих академиков и членов-корреспондентов никто не проводил, а с точки зрения публикационной активности у членов и членов-корреспондентов РАН есть некоторые привилегии – например, право

¹ РАН готова сотрудничать с Минобрнауки для продвижения российских вузов в мировых рейтингах. 28.10.2018. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5730212>

² Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

³ Глава РАН отметил падение уровня выпускников российских университетов // РИА Новости. 25.05.2018. URL: <https://ria.ru/society/20180525/1521320822.html>

⁴ Механик А. РАН становится главным научным экспертом // Эксперт. 28.01.2019. № 5. URL: <http://expert.ru/expert/2019/05/ran-stanovitsya-glavnyim-nauchnym-ekspertom/>

публиковаться в академическом журнале «Доклады Академии наук» без какого-либо рецензирования¹ и отчитываться этими статьями по грантам и госзаданиям. Поэтому вопрос о возможности полноценной реализации академией функции главного научного эксперта страны пока остается открытым.

6.3.2. Новые приоритеты государственной политики и национальный проект «Наука»

Новые приоритеты государственной политики в отношении науки были обозначены президентом страны в Послании Федеральному Собранию. Там впервые появилась связка «мощная инфраструктура – привлечение талантов и поддержка молодежи – проведение исследований на базе научно-образовательных центров»². Затем эти приоритеты были закреплены в майском указе³, которым правительству поручалось разработать национальный проект «Наука». У данного проекта, согласно указу, должны быть следующие цели:

- присутствие Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития;
- обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей;
- опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны.

Для достижения этих целей было сформулировано несколько задач, в том числе создание передовой инфраструктуры для исследований и разработок, обновление не менее 50% приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки, создание научных центров разного типа.

Национальный проект «Наука» (далее – НП) стал частью новой государственной программы «Научно-технологическое развитие РФ». Несмотря на то что сама Госпрограмма должна быть утверждена только к 1 апреля 2019 г.⁴, вокруг НП «Наука» развернулись активные дискуссии уже в конце 2018 г. В НП повторены три главные цели из указа президента.

¹ Вдовин В. О пользе привилегий. Почему статьи в ДАН публикуются без рецензий // Поиск. 01.02.2019. № 5. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41373/>

² Послание Президента Федеральному Собранию. 01.03.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

³ Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>

⁴ Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. 17.12.2018. URL: <http://government.ru/news/35104/>

Первая – вхождение в пятерку стран-лидеров, которые проводят ИР по приоритетным направлениям развития (обозначенных в «Стратегии научно-технологического развития страны»). Измеряться достижение данной цели будет исключительно по рейтингам, что в целом может создавать ложную мотивацию. В частности, планируется наращивать численность ученых во имя того, чтобы сохранить текущее 4-е место в международных рейтингах по численности научных кадров. Сюда же относятся планы по удвоению числа публикаций, чтобы переместиться вверх в рейтингах.

Вторая цель – сделать привлекательной работу в России для российских и зарубежных ученых, а также для молодых исследователей. И здесь привлекательность будет измеряться не совершенствованием организации научной работы, не обеспечением карьерных треков, не привлечением зарубежных ученых на основе долгосрочных (3+ года) контрактов, а фиксацией численности зарубежных ученых, работающих в российских организациях, без учета длительности их пребывания в стране. Если продолжительность пребывания в России не имеет значения, то «нагнать» численность зарубежных ученых не так трудно. Второй измеритель и вовсе опасный – планируется довести численность исследователей в возрасте до 39 лет до 50,1% в общей численности исследователей в стране, это означает усиление дисбаланса возрастной структуры научных кадров. Было бы более правильным в качестве индикатора установить рост доли среднего (40–60-летних) поколения исследователей, поскольку именно прирост этой когорты будет означать удержание молодых в науке.

Третья цель – опережающие затраты на ИР за счет всех источников. В данном случае важнее было бы наращивать опережающими темпами затраты бизнес-сектора на исследования и разработки, формировать спрос на результаты науки, однако в НП вопросы финансирования звучат более мягко, чем даже в «Стратегии научно-технологического развития РФ», где цель – паритетное финансирование. На реализацию всех мероприятий НП за 6 лет (2019–2024 гг.) планируется потратить чуть более 636 млрд руб., в том числе 405 млрд руб. бюджетных средств и около 231 млрд – внебюджетных (т.е. 36% суммарных расходов на национальный проект).

Три цели планируется достичь путем реализации трех проектов: (1) развития научной и научно-производственной кооперации, (2) формирования передовой инфраструктуры, (3) развития кадрового потенциала. Соотношение финансирования из бюджетных и внебюджетных источников по трем проектам суммарно за 2019–2024 гг. представлено в табл. 21.

Развивать научную и научно-производственную кооперацию предполагается известными методами: за счет создания научно-образовательных центров (НОЦ) разного типа. За последние более чем 20 лет создано множество разных НОЦ – как научных, так и научно-производственных. Однако на этот раз под данным термином подразумеваются значительно более масштабные структуры.

Таблица 21

Планы финансирования федеральных проектов, входящих в национальный проект «Наука», 2019–2024 гг.

Название федерального проекта	Финансирование, всего, млрд руб.	Бюджетное финансирование, млрд руб.	Внебюджетное финансирование, млрд руб.	Доля внебюджетного финансирования, %
Развитие научной и научно-производственной кооперации	215,0	57,3	157,7	73,3
Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в РФ	350,0	276,6	73,4	21,0
Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок	70,9	70,9	0	0

Источник: паспорт национального проекта «Наука» (по данным на 11 февраля 2019 г.).

Дискуссия о том, что такое НОЦ, еще не завершена, и продолжают высказываться самые разные точки зрения. Президент РАН полагает, что НОЦ должны создаваться на базе существующих научных организаций или образовательных учреждений, и их надо оснастить современным оборудованием, а управлять такими центрами должен Международный наблюдательный совет. Его оппоненты считают, что должна быть обязательная привязка к производству и к решению задач конкретной территории. Более того, пока нет четкого понимания, должен ли НОЦ быть юридическим лицом, структурным подразделением в составе юридического лица, либо это коллектив, собранный из разных организаций. Точно так же нет и понимания того, по каким критериям выявлять ведущие организации, заслуживающие статуса НОЦ. Должны ли учитываться только стандартные статистические параметры (публикации, патенты и др.), или их надо дополнить экспертными оценками?

Согласно паспорту Федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации», к 2024 г. планируется создать несколько типов НОЦ:

1. Не менее 15 НОЦ мирового уровня на основе интеграции университетов и НИИ с предприятиями. Такие НОЦ могут создаваться по отраслевому и региональному принципу.
2. Международные научные центры мирового уровня, включая сеть математических центров и центров геномных исследований: 3 геномных, 4 математических, 9 – международных по приоритетным направлениям «Стратегии научно-технологического развития РФ». В работу этих центров должны быть обязательно вовлечены молодые исследователи, а среди ключевых показателей оценки – статьи, опубликованные в реферируемых изданиях.
3. 14 Центров компетенций Национальной технологической инициативы (ЦК НТИ).

Обсуждаются такие признаки НОЦ, как наличие научной инфраструктуры мирового уровня, партнерство с организациями реального сектора экономики, поддержка региональных властей. В частности, высказывается мнение, что именно НОЦ могут стать теми структурами, которые участвуют в реализации проектов

класса megascience. Предполагается, что ключевым аспектом при выборе организаций базирования НОЦ будет не тип и характеристики самой организации, а межведомственный характер проектов, причем в расширенной трактовке – в НОЦ должны быть наука, образование, кооперация с промышленностью, и все это должно обеспечивать территориальное развитие. Таким образом, пока понятие «нового НОЦ» ближе всего к концепции федерального университета. Там тоже предусмотрены все виды кооперации, и есть направленность на решение региональных задач. НОЦ, безусловно, отличается от другой категории центров – международных центров мирового уровня – в первую очередь тем, что в них работы имеют прикладной характер.

В отличие от НОЦ, Центр компетенций НТИ – это не организация, а структурное подразделение, которое создается на базе научной или образовательной организации. ЦК НТИ при этом представляет собой консорциум научных, образовательных и промышленных организаций. Он обеспечивает разработку технологических решений по «сквозным» технологиям НТИ, поэтому одним из ключевых отчетных показателей для такого центра будет число созданных технологий, которые используются на производстве. В 2018 г. было образовано 14 таких ЦК НТИ по «сквозным» технологиям, которые будут работать при финансовой поддержке Российской венчурной компании. Де-факто консорциумы ЦК уже начали формировать пул проектов.

По проекту развития передовой инфраструктуры, помимо понятных задач по строительству установок мегасайенс, планируется обновить как минимум 50% приборной базы ведущих организаций. Вопрос повышения эффективности использования оборудования не ставится, приоритеты не обозначены. Например, в последние годы Россия стала существенно отставать от ведущих стран мира по числу высокопроизводительных суперкомпьютеров. Наличие суперкомпьютеров определяет возможности страны в сфере обработки данных. Они применяются как в научных исследованиях, так и в авиации, медицине, промышленности. В рейтинге топ-500 стран, производящих суперкомпьютеры, Россия находится в конце списка с двумя суперкомпьютерами. Лидеры списка – Китай (202 суперкомпьютера), США (143) и Япония (35 суперкомпьютеров). У России нет собственной компонентной базы для их создания, так что в условиях санкций возможности могут еще сильнее сократиться, так как российские суперкомпьютеры создаются на базе американских процессоров¹. Возможно, стоило определить приоритетные типы наиболее дорогих уникальных установок, которые надо создавать за счет средств государственного бюджета.

В третьем проекте упор сделан на поддержку молодежи, что корреспондирует с целью НП. Опасность этого подхода была отмечена выше. Есть угроза разбалансировки возрастной структуры научных кадров. Следует также отметить, что из

¹ Мамедьяров З. Американцы покорили вершину // Эксперт. 25.06.2018. № 26. URL: <http://expert.ru/expert/2018/26/amerikantsyi-pokorili-vershinu/>

содержания НП не просматриваются факторы, которые могли бы привлечь молодежь в науку. Более того, планы по серьезному наращиванию публикационной отдачи могут, скорее, оттолкнуть, чем привлечь молодежь в науку.

В рамках этого же проекта планируется продолжать привлекать в страну лучших зарубежных специалистов и работать с русскоязычной научной диаспорой. Новые количественные и качественные ориентиры, установленные в НП «Наука», могут привести к необходимости пересмотра ряда действующих инициатив. В частности, пока продолжается программа «мегагрантов» (грантов на создание лабораторий в НИИ и вузах под руководством ведущих ученых мира, включая представителей русскоязычной научной диаспоры), однако ее формат в свете новых задач – например, удвоения публикационной активности – несколько устарел. В данной программе требования по числу публикаций достаточно мягкие, они были адекватны ситуации 2010 г., когда программа запускалась, а требования по качеству научных результатов вообще не были предусмотрены. Если данная программа станет частью нацпроекта, то критерии отбора проектов и тем более отчетности должны быть скорректированы.

Сотрудничество с русскоязычной научной диаспорой в условиях санкций становится более сложным. С одной стороны, можно отметить интерес русскоязычных ученых к сотрудничеству с Россией, особенно организованной ее части – из ассоциаций RASA и RuSciTech¹. В частности, они предлагают содействие в улучшении качества научной экспертизы², в развитии российских научных журналов. Все это важные функции, и внешняя экспертиза тут имеет большое значение, причем не только от русскоязычных ученых. Есть и встречное движение – появились интересные инициативы на уровне отдельных университетов по привлечению специалистов российского происхождения. Например, в Сибирском федеральном университете начали программу «Иностранный профессор» (за счет средств проекта 5-100). По этой программе в университет приглашаются ведущие зарубежные специалисты для научно-образовательной работы в форме краткосрочных визитов. Пока все побывавшие в университете зарубежные специалисты – российского происхождения³. Однако в новом нацпроекте следует учитывать и тот факт, что пока представители русскоязычной научной диаспоры не готовы к участию в проектах, требующих длительного присутствия в России, а тем более возвраще-

¹ RASA – Международная ассоциация русскоговорящих ученых (URL: <https://www.dumaem-russki.org>), RuSciTech – Международная ассоциация русскоязычных ученых и специалистов в области технологий, проживающих за пределами Российской Федерации (URL: <http://ru-sci-tech.org/ru/>).

² Строить мосты // Троицкий вариант – наука. 20.11.2018. № 267. С. 4.

³ В СФУ начата реализация проекта «Иностранный профессор». 21.06.2018. URL: <http://about.sfu-kras.ru/rating/5top100/news/20499>

ния назад. Так, согласно исследованию Boston Consulting Group, только 6% эмигрировавших в Западную Европу профессионалов готовы снова работать в России¹.

С другой стороны, появились внешние факторы, которые могут препятствовать развитию связей с русскоязычной научной диаспорой из отдельных стран. В частности, разворачивающаяся в США политика по «закрытию» каналов оттока важной научно-технологической информации в Китай затронула китайскую государственную программу по привлечению научной diáspоры «Тысяча талантов». Следующим шагом стало внимание к аналогичным программам в других странах. В настоящее время в США обсуждаются законодательные изменения, согласно которым ученые, которые принимали участие в китайских, российских и иранских программах по «привлечению талантов» (в России под это определение подпадают программы мегагрантов, а также инициативы по созданию международных лабораторий в рамках проекта 5-100), не смогут получать грантовое финансирование на свои исследования из средств Департамента обороны США и, возможно, из грантовых программ других федеральных агентств². В начале 2019 г. стало известно, что Министерство энергетики США ввело требование, чтобы сотрудники, участвующие в проектах, финансируемых Россией, или планирующие такое участие, сообщали об этом руководству. Соответственно, тем, кто будет продолжать принимать участие в таких программах, предложат либо это прекратить, либо уволиться из государственных лабораторий США. Поэтому, скорее всего, число соотечественников, интересующихся сотрудничеством с Россией и работающих в организациях государственного сектора, в скором времени сократится.

При рассмотрении состава трех федеральных проектов как попытки комплексного решения проблем научной сферы можно заключить, что связи науки с реальным сектором уделяется внимание только в достаточно узком сегменте, посвященном созданию НОЦ и ЦК НТИ. В целом наука остается «вещью в себе», оторванной от экономических проблем и еще больше, чем ранее, ориентированной на места в рейтингах.

Важно также подчеркнуть, что проекты развития только косвенно учитывают фактор влияния санкций, хотя, судя по всему, они имеют долгосрочный характер. Их воздействие на сферу науки и тем более технологий пока недооценено. Проблема признается только опосредованно, что выражается в участившихся обсуждениях роли науки как «мягкой силы» и фактора позитивного влияния и сохранения связей в условиях неблагоприятной геополитической обстановки.

¹ Половина российских ученых заявили о желании эмигрировать. 27.06.2018. URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/polovina-rossiyskikh-uchenykh-zayavili-o-zhelanii-emigrirovat-1027322119>

² Sharma Y. Panic over US scrutiny of science talent programme // University World News. 18 October 2018. No. 525. URL: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20181018183445307>

6.3.3. Бюджетное финансирование исследований и разработок

В прошедшем году продолжало расти бюджетное финансирование исследований и разработок, и этот тренд сохранится в дальнейшем. На исследования и разработки гражданского назначения планируется выделять в 2019–2021 гг. существенно больше средств по сравнению с плановыми значениями на 2018–2020 гг. Бюджетное финансирование будет расти на уровне 2–12% в год на протяжении 2019–2021 гг. (табл. 22).

Таблица 22
Динамика ассигнований на исследования и разработки гражданского назначения

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.	408,12	442,04	452,79
Прирост к предыдущему году, %	+12,7	+8,3	+2,4
Прирост в сравнении с законопроектом на 2018–2020 гг., в каждом году, %	+16,2	+1,2	–

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты автора.

Позитивная тенденция наблюдается и в области финансирования научно-исследовательских программ. Так, третьей по значимости расходов на ИР стала программа «Развитие здравоохранения» (табл. 23), и ассигнования на нее существенно возросли в сравнении с прежними бюджетными планами. Это важнейшая социально-экономическая сфера, которой ранее как части ИР уделялось недостаточно внимания, особенно по сравнению с развитыми странами мира.

В то же время остаются относительно скромными расходы на развитие электронной и радиоэлектронной промышленности, что плохо стыкуется с планами цифровизации и обеспечения конкурентоспособности по важным для национальной безопасности технологическим направлениям. Тревожной является и тенденция к дальнейшей концентрации ресурсов на нескольких программах, что означает слабые перспективы наращивания финансирования по остальным направлениям.

Таблица 23
Динамика ассигнований на научные исследования и разработки по государственным программам с наибольшими объемами финансирования исследований и разработок, млрд руб.

Название ГП	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Научно-технологическое развитие РФ	210,8	230,7	248,3
Космическая деятельность России на 2013–2020 гг.	68,1	64,4	61,4
Развитие здравоохранения	39,8	49,1	50,8
Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 гг.	36,6	44,8	39,8
Доля четырех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %	87,1	88,0	88,4
Справочно: расходы на программу «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 гг.»	9,1	9,7	9,7

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты автора.

С точки зрения структуры расходов по типам исследований – фундаментальные и прикладные – планируется рост ассигнований на фундаментальные научные исследования, так что к 2021 г. их доля в общих расходах на научные исследования и разработки гражданского назначения составит 47,7%. Это соответствует уровню европейских стран с наиболее развитыми научными комплексами (Франция, Великобритания). В то же время доля грантового финансирования через два государственных научных фонда – Российский научный фонд (РНФ) и Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) – будет расти более низкими темпами, чем ассигнования на фундаментальные исследования (табл. 24).

Таблица 24
**Изменение объемов бюджетных ассигнований
на фундаментальные исследования**

Вид расходов	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	179,4	199,5	215,9
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	44,0	45,1	47,7
Российский фонд фундаментальных исследований	22,2	22,9	23,9
Российский научный фонд	20,8	21,3	21,9
Доля РФФИ и РНФ в расходах на фундаментальные исследования, %	24,0	22,2	21,2

Источник: Приложение 10 и Приложение 13 к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты автора.

В настоящее время доля грантового финансирования через названные фонды в общих расходах на гражданскую науку составляет 10,5%, что существенно меньше, чем в развитых странах, и снизится до 10,1% к 2021 г. Это усугубляется проблемой «размыивания» программ фондов, сокращения удельного веса программ, ориентированных на поддержку исследований по темам, инициированным самими учеными. В частности, чрезмерный крен наблюдается в части поддержки молодых ученых – за счет требований обязательного их присутствия (в виде жестко установленной доли) в любых научных проектах. Проблема грантового финансирования состоит также в том, что усилилось внимание к количественным показателям результативности в виде установления четких требований по числу публикаций, которые должны появиться в ходе работы по гранту. Планы по количественным показателям учитываются и при экспертизе заявок на проекты. Между тем выставление таких требований не гарантирует качества научных результатов. В этом смысле контрпримером может служить деятельность Европейского исследовательского совета – наиболее успешного грантового фонда ЕС. Фонд был создан в 2007 г. с целью поддержки научных исследований по темам, которые предлагают сами ученые. Не было установлено «актуальных тематик» или направлений, способствующих ответам на «большие вызовы». Единственным критерием оценки заявок на проекты стало научное качество без учета научометрических данных соискателей грантов. В итоге за работы, выполненные по грантам Фонда, было присуждено 6 Нобелевских премий и премий Вольфа, 3 премии

Филдса¹. Возможно, ситуация будет меняться и в России – на последнем заседании Совета по науке и образованию Президент РФ отметил, что гранты пока не стали катализатором научного развития, и в рамках грантов тематику должны определять сами ученые².

6.3.4. Региональные аспекты научно-технологического развития

Объявленные в минувшем году цели «технологического прорыва»³ и одновременно пространственного развития⁴ могут сформировать новый вектор региональной научно-технологической политики. Ранее по инициативе государства на региональном уровне создавались инновационные кластеры, определялась «умная специализация», стали строиться «умные города». Теперь фокус будет смещаться к задачам выполнения национального проекта «Наука», в том числе в части создания НОЦ. Предполагается, что Министерство науки и высшего образования наладит отношения с регионами для реализации национального проекта⁵. Хотя проект еще не утвержден, концепции создания НОЦ уже активно разрабатываются при участии региональных администраций в Красноярске, Томске, Новосибирске, Иркутске, на Алтае, в Якутске и Тюмени.

Региональная политика, как правило, преследует три цели. Первая – определение приоритетов технологического развития, причем необязательно соответствующих тем, которые устанавливаются на общегосударственном уровне (не исключено, что именно этот компонент в дальнейшем был преобразован теоретиками в концепцию «умной специализации»). Вторая – согласование с основными стейкхолдерами важнейших элементов проводимой политики, третья – формирование связей между всеми элементами региональной инновационной системы для облегчения разработки и трансфера технологий⁶.

В прошедшем году среди новых направлений регионального научно-технологического развития широко обсуждалась повестка формирования «умных городов». Появление в 2017 г. программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – ЦЭ), затем Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. и, наконец, Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. о национальных

¹ Ваганов А. Как в Евросоюзе финансируют исследования по принципу «снизу вверх» // Независимая газета – наука. 23.05.2018. URL: http://www.ng.ru/nauka/2018-05-23/10_7230_eurosouz.html

² Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

³ Путин заявил, что России нужен технологический прорыв. ТАСС, 26.04.2018. URL: <http://tass.ru/ekonomika/5161633>

⁴ Путин предложил разработать программу пространственного развития России. РБК, 01.03.2018. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5a97ca8a9a79475d3e2a6447>

⁵ Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

⁶ Koschatzky K., Kroll H. Which Side of the Coin? // The Regional Governance of Science and Innovation, Regional Studies. 2007. Vol. 41. No. 8. P. 1117–1118.

целях и стратегических задачах развития сделали тему развития «умных городов» приоритетом федеральной политики в области развития технологий. Поэтому следует ожидать появления инициатив на региональном уровне. Отчасти о развитии этого процесса можно судить по растущему числу сообщений в СМИ о создании в российских регионах «умных городов» или их элементов. Характерно, что опрос НИУ ВШЭ трехлетней давности¹ показал, что в России одним из главных препятствий развитию «умных городов» является слабая поддержка со стороны региональных и федеральных властей, и это снижает мотивацию на уровне муниципалитетов. Теперь такой стимул появился. При этом, скорее всего, технологический ракурс будет доминировать, а самым слабым окажется «управленческий» подход, нацеленный на согласование интересов всех стейкхолдеров. По крайней мере, именно отсутствие консенсуса было и остается «слабым звеном» российской инновационной системы. Согласно оценкам зарубежных специалистов, при создании «умных городов» с технологической точки зрения важно решить проблемы информационной безопасности, а с социальной – помнить о проблеме инклюзивности. Это означает, что не должно быть категорий населения, которые выключаются из жизни «умного города» (например, потому, что пожилым людям сложно осваивать онлайн-сервисы)².

Следует также отметить, что в бюджетах всех субъектов РФ растут расходы на цифровизацию. При этом в регионах-лидерах это в первую очередь финансирование создания «умных городов», а в отстающих – расходы на развитие некоторых видов услуг для населения³. Однако серьезной проблемой остается недостаточность средств в региональных бюджетах, равно как и ограниченное число квалифицированных кадров для решения задач цифровизации. Пока перераспределение доходов между федеральным центром и субъектами Российской Федерации проходит в пользу федерального центра. Именно поэтому региональные власти проявляют сильную заинтересованность в том, чтобы принять участие в реализации федеральных инициатив в научно-технологической сфере. Для регионов это – источник дополнительных средств. Кроме того, возможности региональных властей ограничены и распределением зон ответственности: большинство университетов и научных институтов находится в федеральной собственности. Фокус на поддержку высокотехнологичных компаний в таких условиях выглядит наиболее оправданным и рациональным решением наряду с любыми инициативами по формированию связей. Такие процессы уже начались в ряде регионов – в Томской, Иркутской, Новосибирской областях.

¹ Проводился в 2015 г. См.: Бойкова М., Ильина И., Салазкин М. «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов // Форсайт. 2016. Т. 10. № 3. С. 71.

² Мичинага Кохно: «Иннополис – устаревшая модель, ее нужно было реализовывать 30 лет назад». 12.04.2018. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/95516-intervyu-s-michinaga-kohno-ekspertom-po-umnym-gorodam>

³ Костылева Т. Вышла полная версия рейтинга регионов по уровню развития цифровизации «Цифровая Россия». 20.11.2018. URL: <http://d-russia.ru/vyshla-polnaya-versiya-rejtinga-regionov-po-urovnyu-razvitiya-tsifrovizatsii-tsifrovaya-rossiya.html>

Отдельно стоящей инициативой по региональному научно-технологическому развитию стал проект Новосибирского научного центра, который получил название «Академгородок 2.0». «Академгородок 2.0» включает 31 проект, среди которых самыми ресурсоемкими являются строительство синхротрона – Сибирского кольцевого источника фотонов (СКИФ), формирование двух национальных центров – по высокопроизводительным вычислениям и генетическим технологиям. Проект «Академгородок 2.0» оценивается в 500 млрд руб. (из средств федерального бюджета)¹. Из всех проектов пока только одному объекту – СКИФ – уже гарантировано бюджетное финансирование из средств национального проекта «Наука» (оценочная стоимость мегаустановки составляет 40 млрд руб.²). Решение о ее создании было принято на Совете по науке и образованию при Президенте РФ, который состоялся в феврале прошедшего года. Помимо федерального бюджета, местные власти возлагают надежды на поддержку со стороны частного сектора, который может быть заинтересован в разработках научных центров Академгородка. Вместе с тем единой концепции развития Академгородка пока нет, и, скорее, можно говорить не о новой модели развития, а о сумме проектов, находящихся в разной степени проработки. В связи с этим, а также из-за быстрого и закрытого характера разработки концепции проект «Академгородок 2.0» достаточно активно критикуется внешними и локальными экспертами³.

6.3.5. Технологическое развитие

В сфере технологических инноваций заметных прорывов не произошло. В целом уровень инновационной активности компаний всех секторов оставался низким: доля промышленных предприятий, занимающихся технологическими инновациями, составила 9,6%, что ниже уровня «санкционного» 2014 г.⁴ Есть и другие оценки уровня инновационной активности, преимущественно экспертные, согласно которым доля инновационно активных компаний составляет 15–20%⁵. Но даже такой результат – это вдвое ниже, чем в странах с развитой технологической базой.

¹ Полтриллиона рублей. За настоящий прорыв // Эксперт. 01.10.2018. № 40. URL: <http://expert.ru/expert/2018/40/poltrilliona-rublej-za-nastoyaschij-proryiv/>

² Корк Б. Академгородок. Перезагрузка // Эксперт. 01.10.2018. № 40. URL: <http://expert.ru/expert/2018/40/akademgorodok-perezagruzka/>

³ См., например, подробный анализ недостатков проекта в: Смирнов С. Мы подкладываем себе прошлое // Гуманитарная экспертиза проекта «Академгородок 2.0». 06.02.2019. URL: <https://tayga.info/144882>

⁴ Фридлянова С. Инновации в России: динамика основных показателей. Экспресс-информация «Наука, технологии, инновации». М.: НИУ ВШЭ. 26.09.2018. URL: https://issek.hse.ru/data/2018/09/26/1153998102/NTI_N_103_26092018.pdf.pdf

⁵ Бутрин Д. Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>

Было также отмечено уменьшение до 8% доли компаний, занимающихся технологическими инновациями в сфере ИКТ (с 9,5% в 2014 г.). Снижение активности наблюдалось и в корпоративных венчурных сделках в ИТ-индустрии. В 2018 г. объем инвестиций оценивался на уровне 151,3 млн долл., что значительно меньше, чем в 2017 г. (246,6 млн долл.)¹. При этом анализ ИТ-стартапов, которые участвовали в сделках с корпорациями, показал, что чаще всего покупались стартапы, основатели которых – бывшие совладельцы и высшее руководство средних и крупных ИТ-компаний, руководители ИТ-подразделений и бывшие менеджеры корпораций. Вместе с тем экспорт «софта» продолжал расти, в том числе благодаря быстрой переориентации флагманских компаний на новые рынки². По итогам 2018 г. он превысил 10 млрд долл., что вдвое больше, чем пять лет назад³. При этом экспорт стал превышать продажи на внутреннем рынке.

В целом в первом полугодии 2018 г. число сделок на венчурном рынке снизилось, однако совокупный объем инвестиций вырос. Это может быть признаком растущей консервативности инвесторов, предпочитающих вкладывать средства в проверенные компании. В пользу такого вывода свидетельствует и изменение отраслевых предпочтений – сокращение доли биотеха и рост сегментов электронной коммерции, логистики и транспорта⁴.

Используемые инструменты поощрения технологического развития пока оказывают недостаточное воздействие на все типы компаний – как на крупные, так и на средние и малые. Согласно докладу консалтинговой компании *A.T.Kearney*, Россия утратила динамику в области индустриального развития (Индустрия 4.0), в первую очередь из-за несовершенства институциональной структуры и уровня развития технологий и инноваций⁵.

Среди мер есть и те, которые направлены на поощрение сотрудничества компаний и научных организаций и вузов и на аутсорсинг у них части необходимых компаниям ИР. Так, например, программы инновационного развития крупных компаний с государственным участием, реализуемые с 2010 г., должны были включать обязательный компонент сотрудничества с вузами. Несмотря на то что

¹ Аммосов Ю., Левашов А. Корпоративный венчур в ИТ-индустрии России // Исследование TAdviser. 19.11.2018. URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Исследование_TAdviser_«Корпоративный_венчур_в_ИТ-индустрии_России»

² Например, глобальная выручка компании «Лаборатория Касперского» выросла, несмотря на введение санкций со стороны Европы и США, благодаря переориентации на рынки СНГ, Африки и Ближнего Востока. См.: Майоров М. Страшный сон хакера. URL: <https://stimul.online/articles/kompaniya/strashnyy-son-khakera/>

³ Программа роста: продажи российского софта за рубежом бьют рекорды // Эксперт. 11.02.2019. № 7. URL: <http://expert.ru/expert/2019/07/programma-rosta-prodazhi-rossijskogo-softa-za-rubezhom-byut-rekordyi/>

⁴ Фокус – на интернет-пользователей // РБК. 06.11.2018. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/06/11/2018/5bdc51819a79472f04cb2f46?from=main

⁵ Readiness for the Future of Production Report 2018. WEF in Collaboration with A.T.Kearney. URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf

формально компании выделяли на это средства, по факту часто это было не сотрудничество, а некоторая форма софинансирования исследований, проводимых в вузах, результаты которых далеко не всегда были востребованы. На сегодняшний день, по данным мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ за 2018 г., только 3% научных проектов вузов выполнены в интересах коммерческих компаний¹. Соответственно, нет заметного роста патентной активности, серьезного наращивания экспорта технологий, расширения в стране сегмента малых и средних инновационных компаний. Продукция малых и средних компаний в несырьевых отраслях востребована преимущественно на внутреннем рынке, о чем свидетельствует низкая доля экспортеров, особенно в сравнении с развитыми инновационными странами (табл. 25).

Таблица 25

Доля экспортеров несырьевых товаров среди малых и средних предприятий

Страна	Доля экспортеров среди малых компаний, %	Доля экспортеров среди средних компаний, %
Россия	10,0	9,6
Франция	50,7	86,5
Венгрия	53,3	78,6
Германия	42,5	69,2
США	27,5	58,7

Источник: Микроэкономика экспорта. Рейтинг крупнейших экспортеров России. Специальный доклад //Эксперт. 24.09.2018. № 39. URL: <http://expert.ru/expert/2018/39/mikroekonomika-eksporta/>

Анализ результативности инструментов государственной поддержки показал, что наибольший позитивный эффект дали программы Фонда содействия инновациям². Остальные инструменты, по экспертной оценке, в последние 5 лет повлияли не так существенно на развитие инноваций. Наименьший эффект дали такие инструменты, как программы инновационного развития крупных компаний с государственным участием, проекты РОСНАНО, а также проекты, реализуемые по дорожным картам Национальной технологической инициативы (рис. 3). По НТИ было признано отставание от первоначальных планов по развитию технологий для целевых рынков. В частности, если три года назад на рынке Аэронет страна конкурировала с США в области разработки беспилотных аппаратов, то сейчас наметилось заметное отставание³. Тем не менее развитие продолжается – принято 8 дорожных карт НТИ, по ним проработано 450 проектов, из которых реализуется около 10%⁴.

¹ Андрущак Г. Наука и коммерция // Коммерсантъ. 13.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3712714>

² Национальный доклад об инновациях в России – 2017. Минэк, Открытое правительство, РВК, 2018.

³ Едовина Т. Технологическое развитие требует новых организационных форм и форматов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С.15. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3814104>

⁴ Бутрин Д. Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>

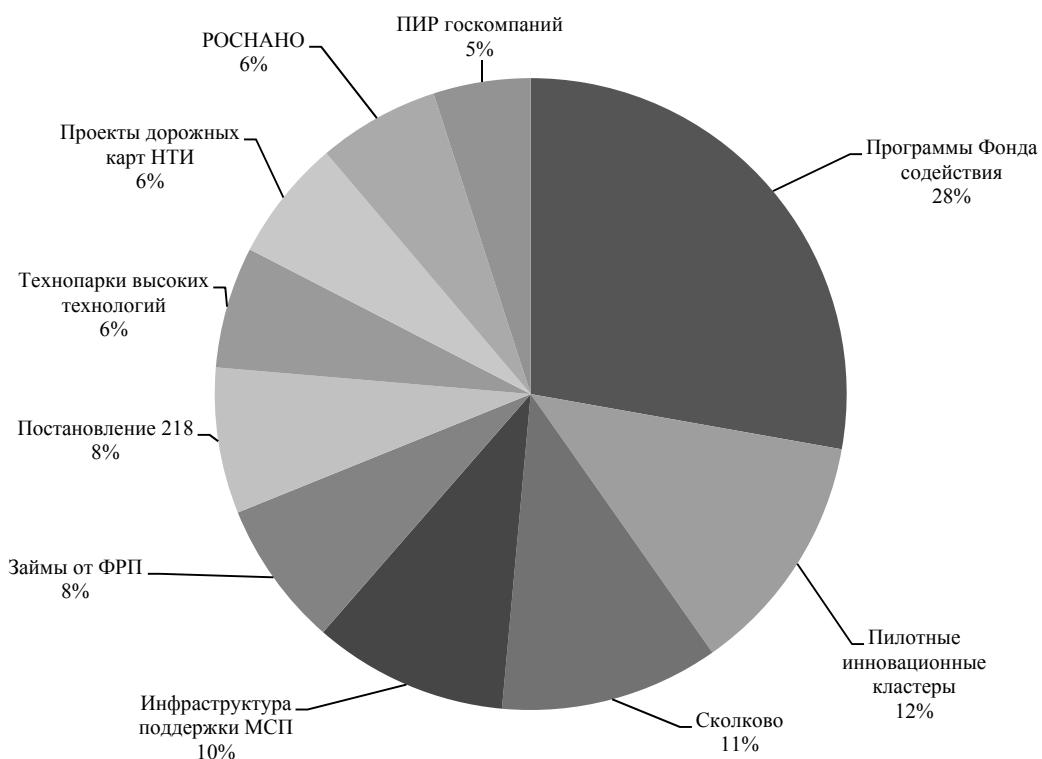


Рис. 3. Меры государственной поддержки, в наибольшей степени повлиявшие на развитие технологических инноваций в последние 5 лет

Источник: Национальный доклад об инновациях в России – 2017. Минэк, Открытое правительство, РВК, 2018. С. 21.

Замедление темпов развития оказалось катализатором к пересмотру подходов, итогом которого стало появление трех главных направлений дальнейшего развития НТИ. Первое – создание инфраструктурных центров по каждому рынку НТИ. Такие центры будут представлять собой информационно-аналитические структуры, занимающиеся выявлением новых трендов и тенденций, проведением конференций и онлайн-семинаров, а также организационной поддержкой стартапов. Таким образом, будет осуществляться помощь компаниям, работающим на рынках НТИ, в области организационно-аналитического обеспечения и развития сетевых взаимодействий. Второе направление – создание финансовых институтов поддержки стартапов, третье – уже начавшееся формирование Центров компетенций НТИ. В этой части происходит увязка НТИ с новым национальным проектом «Наука»: создание новых Центров компетенций НТИ является одной из задач нацпроекта. Все эти меры должны способствовать тому, чтобы появлялось больше качественных проектов по сквозным технологиям НТИ.

Еще одним стимулом технологического развития может стать изменявшаяся в течение года государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Базис для ускорения цифрового развития есть – по последним данным, вклад цифровой экономики составил 5,6% ВВП России, превысив долю сельского

хозяйства¹. При этом исследование МШУ «Сколково», проведенное в 2018 г., показало, что менеджеры, отвечающие за цифровую трансформацию в ряде ключевых госкорпораций, по-разному видят ее реализацию в своих компаниях. Это говорит, скорее, о возможной палитре новых решений, чем о недостаточной ясности самого предмета обсуждения. Важным аспектом программы в части создания цифровых технологий является идея опоры на компании. Уже идентифицировано 12 компаний, которые готовы разрабатывать дорожные карты развития технологий², – в среднем большинство готово участвовать в разработке 2–3 технологий. Лидерами среди компаний являются «Ростех», планирующий разрабатывать дорожные карты для 7 цифровых технологий, и МТС – для 5 технологий. Участие в разработке дорожных карт дает компаниям возможность в дальнейшем стать лидерами по выбранным ими технологиям. Данный подход напоминает принципы формирования дорожных карт НТИ, где также предполагается лидерство и ответственность головных компаний-разработчиков за результаты работы. Пока данный подход не дал однозначно положительных результатов, однако в программе «Цифровая экономика» есть возможность учесть накопленный в НТИ опыт.

Отдельные успехи не изменили общего ландшафта развития технологических инноваций, и меры государственной поддержки пока не стали более эффективными. Можно выделить несколько причин такой ситуации. Первая – доминирование федеральных средств на исследования и разработки даже в бизнес-секторе. Это несколько ослабляет предпринимательскую инициативу, поддерживая практику «бюджетного инноваторства». Вторая причина – внутри страны инновации оказывают второстепенное влияние на конкурентоспособность. Основным остается доступ к административному ресурсу, особенно у крупных компаний. Третья причина – уровень инновационной активности определяется далеко не только наличием мер по ее стимулированию. Базовые экономические факторы (например, условия получения банковских кредитов) важны не в меньшей степени, однако они таковы, что в лучшем случае не препятствуют развитию инновационных процессов.

* * *

В российской науке устойчивы проблемы, связанные с количественными и качественными параметрами научного потенциала и структурой финансирования. Доля государственного финансирования остается беспрецедентно высокой, не

¹ Коровкин В. Россия рискует упустить «цифровой» шанс на экономический рост // ZNAK. 05.12.2018. URL: https://www.znak.com/2018-12-05/rossiya_riskuet_upustit_cifrovoy_shans_na_ekonomicheskiy_rost

² Баленко Е., Балашова А., Литова Е. Какие компании претендуют на развитие технологий «цифровой экономики» // РБК. 05.02.2019. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/05/02/2019/5c5820119a794707cf8ada4a?fbclid=IwAR2C0J5gpkxteRgCwFJhm8AW960oo29N-zPcnUQ4103SK9zfUHdxX4W1XIU

удается серьезно мотивировать бизнес к инвестированию в исследования и разработки, деятельность по стимулированию технологических инноваций не приносит масштабируемых результатов. Санкции также пока не оказали воздействия с точки зрения развития собственных передовых, ориентированных на экспорт технологий.

Позитивный сдвиг наблюдается в сфере фундаментальных и поисковых исследований, растет публикационная активность как в вузовском, так и в государственном секторе. Важно то, что ведущие вузы начинают задействовать стимулы, чтобы наряду с числом публикаций повышалось и их качество. Росту видимости российской науки способствует и активная работа по включению российских журналов в международные базы данных Web of Science и Scopus.

По замыслу правительства, росту актуальности проводимых научных исследований и их качества должны способствовать новые функции РАН, которая будет осуществлять научно-методическое руководство всеми организациями страны, проводящими исследования и разработки за счет бюджетных средств. В этом решении, однако, есть ряд проблемных аспектов, а именно – несоответствие человеческих ресурсов РАН объемам необходимой экспертизы, право РАН выносить решения и не нести за это ответственность, а также рост и так высокой бюрократической нагрузки на научные организации и вузы.

В новых планах государства по развитию науки она рассматривается в значительной мере как самоценность, что в определенной мере можно считать позитивным фактором, так как этим демонстрируется признание государством важности данной сферы. Планируются прирост бюджетного финансирования фундаментальной науки и наращивание кадрового потенциала. В то же время часть новых мер не учитывает сложившихся перекосов (кадровых, финансовых, организационных) в науке. В новых проектах сохраняется отрыв целей развития науки от экономических потребностей страны и преобладает ориентация на разнообразные рейтинги.

6.4. Модель современного предпринимательского университета: можно ли говорить о ее становлении в России?¹

Конкурентоспособность национальных экономических систем в немалой степени определяется деятельностью организаций высшей школы. В современном мире университеты не только выполняют образовательную функцию, но и активно генерируют новые знания и инновации. И в индустриально развитых, и в развивающихся странах университеты нередко выступают источником технологий для бизнеса, причем имеется ряд свидетельств усиления соответствующей роли высшей школы².

¹ Авторы раздела: М. Кузык, НИУ ВШЭ; А. Радыгин, Институт Гайдара, РАНХиГС; Ю. Симачев, НИУ ВШЭ, РАНХиГС.

² Henderson R., Jaffe A., Trajtenberg M. (1998) Universities as a source of commercial technology: A detailed analysis of university patenting // Review of Economic and Statistics. 1998. Vol. 80. No. 1.

Являясь одним из главных элементов «тройной спирали» (Triple Helix Model – получившая широкое признание в последние годы модель взаимодействия промышленности, государства и науки), именно университеты, согласно данной модели, играют ключевую роль в инновационных процессах, протекающих в экономиках, основанных на знаниях¹. Собственно, основополагающий тезис теории «тройной спирали» состоит в том, что доминирующее положение в системе инновационного развития приобретают институты, ответственные за создание нового знания, которые во многих странах «оформлены» в виде университетов². По сравнению с представителями других секторов науки – исследовательскими институтами и корпоративными лабораториями – неоспоримым преимуществом университетов является постоянный естественный приток новых кадров – студентов, которые, вообще говоря, могут не только выступать в качестве подручных при решении разного рода задач, но и привносить в исследовательскую и инновационную деятельность новые нетривиальные идеи, поскольку они в меньшей степени, чем другие исследователи, ограничены традиционными представлениями о «возможном и невозможном» в науке³.

В последние полтора-два десятилетия многие университеты претерпевают существенные изменения, становясь более независимыми и занимая более активную позицию во взаимодействии с государством и бизнесом, в поиске новых путей и возможностей для развития⁴. Данную формуацию, или «новое поколение» университетов, берущих на себя задачи не только генерации и распространения знаний, но и их использования на благо развития экономики и общества, принято называть предпринимательскими университетами⁵.

P. 119–127; *Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A.* (2004) Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // *Technovation*. 2004. Vol. 24. No. 1. P. 29–39; *Amara N., Landry R.* (2005) Sources of Information as Determinants of Novelty of Innovation in Manufacturing Firms: Evidence from the 1999 Statistics Canada Innovation Survey // *Technovation*. 2005. No. 25. P. 245–259; *Tether B.S., Tajar A.* (2008) Beyond industry–university links: Sourcing knowledge for innovation from consultants, private research organisations and the public science-base. *Research Policy*. 2008. Vol. 37. No. 6/7. P. 1079–1095.

¹ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337; *Etzkowitz H., Leydesdorff L.* (2000) The Dynamic of Innovations: from National System and «Mode 2» to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations // *Research Policy*. 2000. No. 29. P. 109–129.

² *Дежина И., Киселева В.* (2007) «Тройная спираль» в инновационной системе России // *Вопросы экономики*. 2007. № 12.

³ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

⁴ См., например: *Клячко Т.Л., May B.A.* (2015) Будущее университетов. М.: Дело, 2015.

⁵ *Clark B.* (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon Press, 1998; *Clark B.* (2001) The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // *Higher Education Management*. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24; *Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R.* (2000) The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // *Research Policy*. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330.

Настоящий раздел посвящен анализу проблематики внедрения в России модели предпринимательских университетов через призму релевантного зарубежного опыта и стратегической установки государства на усиление роли вузов в научно-техническом и инновационном развитии. Основное внимание уделяется исследовательской и инновационной деятельности университетов, поскольку, с одной стороны, именно эти составляющие (особенно вторая) определяют «новое качество» современных предпринимательских университетов, а с другой – исследовательская и инновационная деятельность традиционно была мало присуща советской, а затем и российской высшей школе, являясь в большей степени уделом в первом случае академической науки, во втором – промышленности и тесно интегрированной с ней отраслевой науки. Информационной основой для эмпирического анализа в рамках исследования являются материалы официальной статистики, открытые данные органов власти, результаты обследований вузов и фирм, а также материалы углубленных интервью.

6.4.1. Предпринимательский университет: сущностные признаки и современные проявления

В качестве отправной точки для анализа сложившейся к настоящему времени системы представлений об эволюции университетов и их роли в экономике и обществе мы используем широко известные работы Генри Ицковица¹, Бертона Кларка² и Йохана Виссема³.

Г. Ицкович, анализируя «классический» подход Дэвида Рисмена и Кристофера Дженкса⁴, исследовавших процессы развития американской высшей школы и впервые использовавших термин «академическая революция» для характеристики масштабов произошедших к середине XX в. изменений, говорит уже о двух «академических революциях» применительно к началу XXI в. Первая из них, начавшаяся в XIX в. и отчасти продолжающаяся до сих пор, не только возвела исследования в ранг «академической миссии» высшей школы, но и привела к возникновению исследовательских университетов (research universities), также нередко именуемых гумбольдтскими (humboldtian universities)⁵. Отличительной осо-

¹ Etzkowitz H. (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // Social Science Information. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

² Clark B. (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon Press. Clark B. (2001) The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // Higher Education Management. 1998. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

³ Виссема Й. (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

⁴ Jencks C., Riesman D. (1968) The Academic Revolution. Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., 1968.

⁵ Название происходит от фамилии знаменитого немецкого ученого и политического деятеля Вильгельма фон Гумбольдта – филолога, лингвиста, философа, министра образования постнапо-

бенностью подобного рода университетов является эффективное сочетание и комбинирование образовательной деятельности с проведением исследований, в силу чего они представляют собой интегрированные научно-образовательные центры¹. При этом значимость исследовательской деятельности постулировалась самими университетами, а ее осуществление фактически стало главной задачей профессуры². Более того, в середине XX в. некоторые видные исследователи придерживались точки зрения, что именно университеты являются субъектами «чистой науки», стоящими у истоков научного прогресса³.

Важнейшим результатом происходящей в настоящее время второй академической революции становится возникновение формации так называемых предпринимательских университетов (*entrepreneurial universities*), берущих на себя задачи не только подготовки кадров, генерации, сохранения и передачи знаний, но и массового создания инновационных фирм, разработки и внедрения новых технологий и, в конечном счете, экономического развития⁴.

Ключевая особенность предпринимательского университета, отличающая его от традиционного исследовательского университета, состоит в том, что первый наряду с постановкой и решением сугубо исследовательских задач также в существенной мере берет на себя ответственность за практическое применение получаемых результатов. Иными словами, в дополнение к образовательной и научной деятельности университет реализует «третью миссию» (называемую также третьей ролью, третьей задачей и т.п.), суть которой состоит в обеспечении использования результатов исследований бизнесом или обществом⁵. При этом для долгосрочного устойчивого развития предпринимательскому университету важно

леоновской Пруссии, выступившего инициатором основания в 1809 г. берлинского университета, вскоре ставшего ведущим университетом Пруссии/Германии. (См.: *Виссема Й.* (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016).

¹ Etzkowitz H. (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // Social Science Information. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

² Губа К. (2012) Справедлив ли академический мир // Полит.ру URL: http://www.polit.ru/article/2012/06/24/publish_or_perish/

³ Shibany A., Reiner C. (2014) Can Basic Research Prevent Economic Stagnation? // Foresight-Russia. 2014. Vol. 8. No. 4. P. 54–63.

⁴ Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R. (2000) The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // Research Policy. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330; Etzkowitz H. (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // Social Science Information. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

⁵ Etzkowitz H. (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // Social Science Information. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337; Williams G., Kitaev I. (2005) Overview of National Policy Contexts for Entrepreneurialism in Higher Education Institutions // Higher Education Management and Policy. 2005. Vol. 17. No. 3. P. 125–141.

обеспечивать баланс всех трех миссий, избегая доминирования любой из них в ущерб другим¹.

Йохан Виссема, говоря о новом поколении университетов, выделяет в качестве первого их сущностного признака именно обеспечение использования создаваемых знаний (т.е. не что иное, как третью миссию), причем с целью извлечения выгод, прежде всего для самого университета – собственно, последний рассматривается как «колыбель новой предпринимательской деятельности»². Однако наряду с этим признаком автор выделяет еще шесть существенных атрибутов новой генерации университетов:

- активное участие в конкурентной борьбе, причем как в образовательной сфере: за лучших преподавателей и студентов, так и в области исследований: за соответствующие контракты с компаниями;
- активное партнерство и сетевые взаимодействия с компаниями, научными организациями, другими университетами и инвесторами, в том числе через совокупность внутренних и внешних объектов инфраструктуры. Именно наличие эффективной международной кооперационной сети, по мнению Й. Виссемы, является определяющим признаком современных университетов мирового уровня, отличающим их от жизнеспособных, но менее передовых и престижных университетов локального значения;
- междисциплинарный характер деятельности, наличие соответствующих подразделений (институтов) и исследовательских команд;
- совмещение массовости и элитарности: реализация типовых программ высшего образования и создание особых условий для наиболее талантливых студентов и преподавателей, проведение прорывных и «инкрементальных» исследований и т.п.;
- космополитизм и мультикультурность при обязательном условии использования английского языка в качестве основного во всех сферах деятельности;
- высокая степень независимости университетов от государства, прежде всего финансовая, чему наряду с привлечением заказов бизнеса и оказанием платных образовательных услуг могут способствовать университетские фонды цевлевого капитала, как правило, формируемые за счет средств выпускников.

Важно отметить, что, будучи максимально независимым как от государства, так и от бизнеса, предпринимательский университет должен в то же время находиться в тесном взаимодействии с ними. В идеале именно из этого взаимодействия должны рождаться формулировки новых исследовательских задач, нередко междисциплинарного характера. При этом, безусловно, трансфер знаний между

¹ Константинов Г., Филонович С. (2007) Что такое предпринимательский университет // Вопросы образования. 2007. № 1. С. 49–62.

² Виссема Й. (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

университетами, правительственные научными организациями и фирмами должен осуществляться в режиме «улицы с двусторонним движением»¹.

Важнейшей составляющей успеха университета является деятельность исследовательских групп, «коллективов мысли», де-факто выступающих его научным ядром. В предпринимательском университете такие группы должны обладать целым рядом атрибутов и свойств успешной инновационной фирмы – предпринимательская инициатива, непрерывный поиск внешних источников финансирования, распространение информации о достижениях и др., – что уменьшает культурные различия и облегчает взаимодействие между университетской наукой и бизнесом². В конечном счете, сам университет в своем функционировании приближается к коммерческой структуре, рассматривая в качестве важного (хотя, разумеется, не единственного) стимула для исследований и разработок их рыночный потенциал³.

Представленный образ предпринимательского университета имеет целый ряд характеристик, атрибутов и свойств, отличающих его от предшествующей генерации –исследовательских университетов (табл. 26). Это, в свою очередь, обусловливает сложность трансформации университетов в новую, предпринимательскую модель. Основоположник концепции предпринимательского университета Бертон Кларк выделяет пять необходимых условий⁴:

- (1) усиление управляющего ядра (steering core). В различных странах и университетах подобное ядро может выглядеть по-разному, однако в любом случае оно должно включать как непосредственно центральные управленческие структуры университета, так и его академические подразделения и руководствоваться в своей деятельности одновременно управленческими и научными принципами и ценностями. Развитие управляющего ядра позволяет университетам стать более динамичными, гибкими, а также в большей степени ориентироваться на предъявляемый спрос. При этом для предпринимательских университетов ничуть не в меньшей степени, чем для традиционных исследовательских университетов, важны коллегиальность и дух коллективизма, причем как

¹ Clark B. (2001) The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // Higher Education Management. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24; Etzkowitz H. (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // Social Science Information. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

² Там же.

³ Slaughter S., Leslie L. (1997) Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997; Subotzky G. (1999) Alternatives to the Entrepreneurial University: New Modes of Knowledge Production in Community Service Programs // Higher Education. Vol. 8. No. 4. P. 401–440.

⁴ Clark B. (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon Press, 1998.

- в рамках научных групп и факультетов, так и – особенно – на уровне университета в целом¹;
- (2) расширение «периферии развития» (developmental periphery) университета, под которой понимаются как объекты инфраструктуры, действующие в сфере трансфера технологий, управления интеллектуальной собственностью, привлечения внешних источников финансирования и даже взаимодействия с выпускниками, так и университетские междисциплинарные исследовательские центры. По сравнению с традиционными академическими департаментами подобным подразделениям легче преодолевать границы университета и коммуницировать со сторонними организациями и исследовательскими группами, что позволяет им выступать посредниками во взаимодействии университетских департаментов с внешним миром;
- (3) диверсификация финансирования. Трансформация университета и его функционирование в новом качестве требуют дополнительных ресурсов. Помимо базового правительственного финансирования, которое порой имеет свойство сокращаться, предпринимательскому университету необходимо прилагать усилия к привлечению государственного финансирования на конкурсной основе. Кроме того, источниками дополнительных доходов университетов могут служить фирмы, региональные власти, благотворительные организации, выпускники, студенты, объекты интеллектуальной собственности и проч. Именно такие источники обеспечивают не только финансовую диверсификацию, но и реальную институциональную независимость университета – по крайней мере, в известной трактовке Гомера Бэббиджа и Роберта Розенцвейга, определивших ее как «отсутствие зависимости от узкой базы источников поддержки»²;
- (4) поддержка со стороны академического центра (academic heartland) университета: его традиционных департаментов и факультетов, на которые приходится основной объем выполняемых работ. Успех или неудача трансформации университета принципиальным образом зависит от того, принимают ли такие подразделения происходящие изменения или противятся им. При этом существенные изменения требуются и от самих академических подразделений, которые должны проявлять предпринимательскую активность, в том числе в поиске внешних партнеров и дополнительных источников финансирования, а также сочетать традиционные академические ценности с новыми управленческими взглядами и подходами;
- (5) внедрение предпринимательской культуры, которая сначала как идея, основанная на приятии изменений, а затем как система взглядов и убеждений

¹ Clark B. (2001). The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // Higher Education Management. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

² Babbidge H., Rosenzweig R. (1962). The Federal Interest in Higher Education. New York: McGraw-Hill, 1962.

должна распространиться по всему университету, включая подразделения академического центра, интегрироваться в практическую деятельность, стать важной составляющей идентичности и репутации университета.

Таблица 26

Сравнение моделей исследовательского и предпринимательского университета

1	Исследовательский университет	Предпринимательский университет
2	3	
Ключевые задачи («миссии»)	<ul style="list-style-type: none"> образовательная – подготовка кадров научно-исследовательская – создание знаний и технологий 	<ul style="list-style-type: none"> образовательная – подготовка кадров научно-исследовательская – создание знаний и технологий инновационная – обеспечение использования создаваемых знаний и технологий экономикой и обществом
Основная функция в социально-экономической системе	создание интеллектуального и человеческого капитала	обеспечение устойчивого социально-экономического развития
Характер проводимых исследований	как правило, монодисциплинарные	монодисциплинарные и междисциплинарные
Подготавливаемые кадры	<ul style="list-style-type: none"> специалисты ученые 	<ul style="list-style-type: none"> специалисты ученые предприниматели
Модель взаимоотношений с бизнесом	линейная – поставщик кадров и знаний	сетевая – оперативная (иногда – опережающая) реакция на возникающие запросы
Модель взаимоотношений с государством	подчинение при существенном уровне автономии в оперативной деятельности	партнерство при почти полной независимости
Государственное вмешательство	умеренное – определение стратегической повестки и финансирование	низкое – создание условий и участие в выработке долгосрочного видения
Определение перспективных направлений развития	самостоятельно, но с учетом целевых установок, формируемых государством	самостоятельно в диалоге с государством и бизнесом
Взаимодействие с внешней средой	ограниченное, достаточно жестко регламентированное формальными и неформальными правилами, с небольшим числом точек «входа – выхода»	свободное и активное, осуществляющееся на всех уровнях
Внутренняя структура	достаточно жесткая, основанная на формально выделяемых подразделениях – факультетах, институтах и т.п.	гибкая, основанная на сочетании формальных и неформальных подразделений – творческих групп и т.п.
«Ролевая модель» внутренних подразделений	элитарная научная лаборатория с четким фокусом деятельности и жесткой иерархией	инновационная фирма, находящаяся в постоянном развитии и поиске перспективных направлений деятельности и партнеров
Кооперация с другими подразделениями	чаще всего происходит в тех направлениях, где не хватает собственных компетенций; нередко сочетается с конкуренцией по другим направлениям	является неотъемлемой чертой подразделений в силу их открытости к сотрудничеству и притоку новых знаний, компетенций и идей
Внутренняя культура	в большей степени интеллектуально-элитарная	в большей степени предпринимательская
Внутренняя система управления	централизованная	децентрализованная – с опорой на формальные и неформальные подразделения
Оптимальный руководитель	в большей степени авторитетный ученый и чиновник, умеющий взаимодействовать с государственными структурами	в большей степени инноватор и предприниматель, способный конструктивно взаимодействовать с бизнесом, государственными структурами и профессурой
Финансовая база	в существенной мере основанная на государственных средствах	диверсифицированная, где государство выступает лишь одним из многих источников
Инфраструктура	как правило, внутренняя	внешняя и внутренняя с опорой на внешнюю
География деятельности	региональный, национальный, реже – межнациональный уровень	глобальный уровень

Окончание таблицы 26

1	2	3
Признаки успешности	<ul style="list-style-type: none"> трудоустройство и профессиональный рост выпускников академическое признание 	<ul style="list-style-type: none"> самореализация выпускников признание в науке, социуме и бизнес-среде создание устойчивого потока инновационных бизнесов массовая коммерциализация созданных технологий вклад в улучшение показателей социально-экономического развития

Источник: составлено авторами на основе (Clark, 1998; Etzkowitz et al., 2000; Etzkowitz, 2003; Виссема, 2016).

При очевидной сложности соблюдения сформулированных Бертоном Кларком условий трансформации важно заметить, что к настоящему времени немалое число университетов уже преодолело значительную часть этого пути. Сам Кларк в своей, ставшей уже классической, работе¹ выделяет пять подобных примеров в Западной Европе: Университет Варвика (University of Warwick²) и Университет Страткрайда (University of Strathclyde) в Великобритании, Университет Твенте (University of Twente) в Нидерландах, Чалмерсовский технический университет (Chalmers University of Technology) в Швеции и Университет Йоэнсуу (University of Joensuu) в Финляндии³. Генри Ицковиц⁴ дополняет перечень успешно трансформирующихся в предпринимательскую фазу университетов Массачусетским технологическим институтом (Massachusetts Institute of Technology). Наконец, Йохан Виссема⁵ описывает примеры как университетов, идущих по пути «предпринимательской» трансформации, – Технологического института Бандунга в Индонезии (Bandung Institute of Technology) и Русенского университета «Ангел Кынчев» («Angel Kanchev» University of Ruse) в Болгарии, – так и вуза, успешно осуществившего такое преобразование в конце XX – начале XXI в., – Университета Кембриджа (University of Cambridge). Рассматривая «кембриджский феномен», Й. Виссема выделяет три важнейшие составляющие его успеха⁶:

- формирование «инновационного пояса» университета: объектов инфраструктуры, таких как технопарк, научный парк, центр предпринимательства, центр трансфера технологий, фонд прямых инвестиций и т.п., создававшихся частью самим университетом и его выпускниками, частью – по инициативе и за счет государства;

¹ Clark B. (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon Press, 1998.

² Здесь и далее для справки приводятся англоязычные названия университетов.

³ В настоящее время является составной частью Университета Восточной Финляндии (University of Eastern Finland).

⁴ Etzkowitz H. (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // Social Science Information. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

⁵ Виссема Й. (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

⁶ Там же.

- создание большого числа высокотехнологичных фирм, в существенной мере благодаря успешно функционирующей инфраструктуре, которые затем уже сами формировали благоприятную среду для инновационного предпринимательства;
- принятый на уровне руководства университета курс на развитие сотрудничества с бизнесом.

Таким образом, активно обсуждаемая в литературе модель предпринимательского университета отнюдь не является оторванной от реальности, а имеет на сегодняшний день целый ряд практических воплощений, пусть и не абсолютных. Более того, по словам ее автора, Бертона Кларка, сама концепция предпринимательского университета является своего рода «зонтиком», вмещающим под собой совокупность представлений о современном прогрессивном и самостоятельном университете, находящемся в поиске новых областей знаний и новых возможностей для развития. Во взаимодействии с государством и бизнесом такой университет является не ведомой стороной, а партнером и посредником; при этом именно университеты способны обеспечить формирование новых «коалиций знаний» с участием других сторон¹.

6.4.2. Развитие университетского сектора в различных странах: модели и особенности

На сегодняшний день университеты являются одним из основных акторов глобальной инновационной системы. Однако на уровне отдельных стран их роль в генерации новых знаний и обеспечении их практического использования существенно разнится. В США, Японии, Корее, странах Западной Европы и Латинской Америки исследования и разработки являются важной и неотъемлемой составляющей деятельности университетов (притом что в большинстве этих стран имеется также значимый сектор специализированных исследовательских институтов, финансируемых государством). В то же время если в США, Германии или Италии университетские исследования обычно выполняются подразделениями и работниками, задействованными также в образовательном процессе, то в ряде других стран, таких как Великобритания, Швеция, Норвегия и Нидерланды, научная работа де-факто зачастую бывает отделена от образовательной – по крайней мере, на уровне персоналий².

Высокая значимость в стране университетской науки в целом зачастую сочетается с крайне неравномерным распределением исследовательской деятельности по университетам. Особенно это характерно для стран Латинской Америки, где научная деятельность в существенной мере сосредоточена лишь в небольшом числе элитных (как правило, государственных) университетов, хотя в некоторых

¹ Clark B. (2001) The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // Higher Education Management. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

² Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009.

странах, таких как Бразилия и Мексика, значимую роль играют также исследовательские институты.

Иная модель функционирования университетской науки сложилась в большинстве бывших союзных республик и государств социалистического лагеря, а также в Индии и некоторых других странах, ранее тяготевших к советскому блоку, где научная деятельность для университетов нередко является второстепенной, будучи в большей степени уделом специализированных институтов и лабораторий. Впрочем, отдельные «посткоммунистические» страны, такие как Эстония или Венгрия, существенно продвинулись в развитии университетского сектора науки¹.

В Китае весьма развитая университетская наука существует с обширным сектором государственных исследовательских институтов, причем на последние приходится заметно больший объем выполняемых исследований и разработок, тогда как университеты производят преобладающую часть научных публикаций². При этом в самом секторе высшего образования исследовательская деятельность концентрируется в руках небольшого (по меркам Китая) числа элитных национальных университетов, активно поддерживаемых государством и призванных повысить инновационный потенциал страны и занять лидирующие позиции в исследовательских областях, важных для экономического развития и национальной безопасности. Так, на 112 университетов – участников «проекта 211»³ (что составляет 6% общего числа высших учебных заведений Китая) приходится примерно 70% финансирования исследований и разработок высшей школы. Большинство же китайских вузов ориентировано исключительно на образовательную деятельность⁴.

В качестве особенно успешного (если не эталонного) странового примера организации исследовательской и инновационной деятельности университетов принято рассматривать США. *Американские университеты играют очень суще-*

¹ Glänzel W., Schlemmer B. (2007) National research profiles in a changing Europe (1983–2003) an exploratory study of sectoral characteristics in the Triple Helix // Scientometrics. 2007. Vol. 70. No. 2. P. 267–275; Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009.

² Zhou P., Leydesdorff L. (2006) The emergence of China as a leading nation in science // Research Policy. 2006. Vol. 35. No. 1. P. 83–104.

³ Проект Министерства образования КНР, реализуемый с 1995 г., который предусматривает государственную поддержку примерно 100 ведущих университетов для обеспечения их национальной и мировой конкурентоспособности в области научной деятельности и подготовки специалистов в соответствии с требованиями XXI века. Название проекта произошло от объединения чисел «21» и «100». Подробнее см., например, [Zhao, Zhu, 2010; Cai, 2013].

⁴ Zha Q. (2009) Diversification or homogenization: how governments and markets have combined to (re)shape Chinese higher education in its recent massification process // Higher Education. 2009. Vol. 58. No. 1. P. 41–58; Zhao L., Zhu J. (2010) China's higher education reform: What has not been changed? // East Asian Policy. 2. No. 4. P. 115–125; Cai Y. (2013) Chinese higher education: The changes in the past two decades and reform tendencies up to 2020. // Ferreira L.d.C., Albuquerque J.A.G. (eds.) China and Brazil: Challenges and Opportunities. Campinas: Anablumme, 2013. P. 91–118.

ственную роль в выполнении исследований и разработок: так, на университетскую науку приходится большая часть проводимых в стране фундаментальных исследований. Научная деятельность университетов тесно связана с образовательной – ведущие исследователи, как правило, активно участвуют в учебном процессе и используют в нем передовые научные достижения и результаты. При этом качество выполняемых университетами исследований соответствует мировому уровню, а во многих областях – де-факто задает этот уровень благодаря высокой квалификации профессорско-преподавательского состава, широко практикуемому привлечению ведущих ученых из-за рубежа и развитой материально-технической базе исследований и разработок, включая наличие самого современного и передового научного оборудования¹.

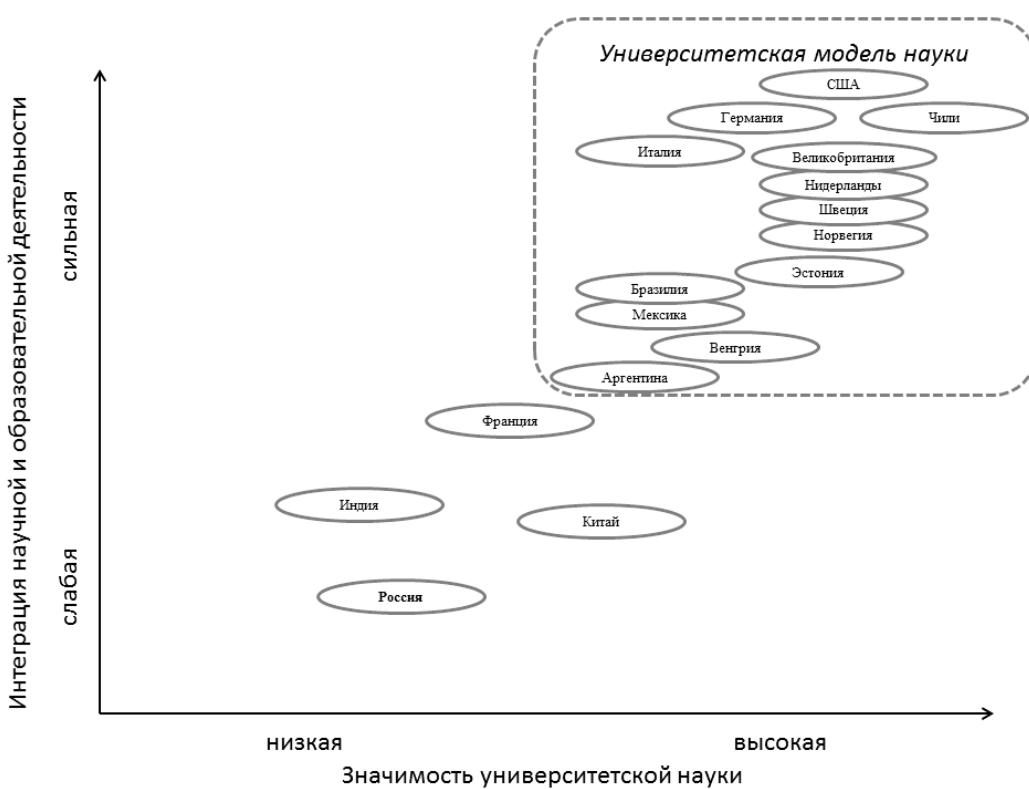


Рис. 4. Университетская наука в различных странах, качественные оценки

Источник: составлено авторами на основе [Zhou, Leydesdorff, 2006; Майданчик, 2007; Glänzel, Schlemmer, 2007; Bernasconi, 2008; Altbach et al., 2009; Zha, 2009; Zhao, Zhu, 2010; Cai, 2013].

Наряду с высокой исследовательской активностью американские университеты уделяют существенное внимание коммерциализации результатов исследований и

¹ Майданчик Б. (2007) Особенности американской системы высшего образования (университетская наука) // Известия УрГЭУ. 2007. № 2. С. 86–96; Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009.

разработок, как правило, располагая необходимой для этого инфраструктурой: патентными офисами, центрами трансфера технологий, инженерными центрами и т.п. Кроме того, университетская наука в США традиционно служит основой для формирования большого числа новых фирм¹.

Безусловно, успешное развитие университетской науки в США было бы невозможным без наличия прочной и диверсифицированной финансовой базы. Традиционно федеральное правительство обеспечивает свыше половины расходов университетов на исследования и разработки (в 2015 г. – 55%, тремя годами ранее – 61%), еще 6% приходится на правительства штатов и местные власти². Преобладающая часть получаемого университетами государственного финансирования имеет конкурсный характер, а его основными источниками выступают Министерство здравоохранения и социальных служб, Министерство обороны и Национальный научный фонд (National Science Foundation – NSF), на которые в совокупности приходится около 80% федеральных расходов на университетскую науку³. При этом важно отметить наличие целого ряда специализированных программ поддержки исследований, разработок и научной инфраструктуры университетов, таких как «Программа оснащения университетов оборудованием для оборонных исследований» (Defense University Research Instrumentation Program – DURIP) и «Программа междисциплинарных инициативных исследований университетов» (Multidisciplinary University Research Initiatives Program – MURI) Минобороны США или «Программа стимулирования конкурентоспособных исследований» (Established Program to Stimulate Competitive Research – EPSCoR) NSF⁴. Помимо государственного финансирования, университеты также активно привлекают средства бизнеса, неправительственных фондов и организаций, а также частных жертвователей, прежде всего из числа своих выпускников. Кроме того, благодаря развитой практике патентования перспективных результатов исследований и разработок немаловажным источником доходов университетов являются лицензионные платежи⁵.

¹ Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009; Панкова В. (2016) Военные технологии, инновации, безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

² По данным National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics. Higher Education Research and Development Survey. Higher education R&D expenditures, by source of funds: FYs 2010–2015. URL: https://ncsesdata.nsf.gov/herd/2015/html/HERD2015_DST_02.html

³ По данным National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics. Higher Education Research and Development Survey. Federally financed higher education R&D expenditures, by federal agency and R&D field: FY 2015. URL: https://ncsesdata.nsf.gov/herd/2015/html/HERD2015_DST_09.html

⁴ Кроме того, аналогичные или содержательно близкие программы поддержки реализуются в настоящее время еще четырьмя федеральными ведомствами, см. подробнее [Harris, 2017].

⁵ Майданчик Б. (2007) Особенности американской системы высшего образования (университетская наука) // Известия УрГЭУ. 2007. № 2. С. 86–96; Гусев А. (2013) Университетская наука в России: перенос западной модели и возможные риски // Общество и экономика. 2013. № 9. С. 141–164.

Необходимо учитывать, что уровень «качества» американских университетов существенно разнится. Сказанное выше относится прежде всего к нескольким десяткам элитных университетов, достигших наибольших успехов по всем трем составляющим «академической миссии»: образовательной, научной и инновационной¹. При этом, однако, важная особенность американского университетского сектора состоит в том, что в отличие от многих других стран, где университеты также являются активными участниками исследовательской деятельности (таких как Китай, Корея, Бразилия или Чили), в США исследования и разработки не являются уделом лишь небольшого (в национальном масштабе) числа «избранных» университетов.

Весьма интересным представляется тот факт, что ни США, ни другие страны, применительно к которым принято говорить о первостепенно значимой роли высшей школы в науке (такие как Великобритания, Швейцария, Швеция, Япония, Корея или Израиль), не относятся к числу лидеров по доле университетов в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки. Высокие значения данного показателя характерны прежде всего для ряда бывших союзных республик: для Грузии, Литвы, Латвии и Эстонии; для некоторых других небольших европейских стран, таких как Кипр, Португалия, Словакия, Греция и Мальта, а также для некоторых новых индустриальных стран: Турции, Чили и Индонезии (*рис. 5*). Помимо этого выглядит и распределение стран по удельному весу исследователей, представляющих сектор высшего образования, только круг лидеров по данному показателю включает некоторые другие государства бывшего СССР (Узбекистан, Киргизию) и новые индустриальные страны (Малайзию, Иран, ЮАР).

Общее представление об уровне развития университетского сектора в различных странах позволяют получить глобальные рейтинги ведущих университетов², наиболее известными из которых являются QS (QS World University Rankings), Times Higher Education (THE World University Rankings) и Academic Ranking of World Universities (ARWU). Все названные рейтинги, равно как и недавно созданный Московский международный рейтинг вузов «Три миссии университета», акцентируются на качестве и результативности исследовательской и образовательной деятельности университетов, однако при этом методики их формирования и состав используемых индикаторов достаточно существенно различаются (*табл. 27*). В результате на вершине трех главных мировых рейтингов находятся разные университеты. Так, бессменным лидером рейтинга QS с 2012 г. является Массачусетский технологический институт (Massachusetts Institute of Technology),

¹ Отметим, что именно ведущие университеты США наряду с некоторыми европейскими университетами-лидерами послужили основой для представленной выше «идеальной модели» современного предпринимательского университета.

² Разумеется, мы отдаем себе отчет в существенных ограничениях подобного подхода, связанных с неизбежной условностью любых методик рейтингования и смещенностю получаемых результатов. Именно поэтому мы идем по пути совместного рассмотрения результатов разных рейтингов, что позволяет отчасти нивелировать эти смещения.

рейтинг THE последние три года возглавляет Университет Оксфорда (University of Oxford), во главе ARWU уже 16 лет находится Гарвардский университет (Harvard University), он же возглавляет и отечественный рейтинг «Три миссии университета». В то же время если рассмотреть рейтинговые позиции различных стран, которые принято определять по трем первым университетам¹, то в отношении стран-лидеров расхождения между рейтингами оказываются минимальными: на вершине всех рейтингов находятся США и Великобритания, за которыми в разном порядке следуют Канада, Швейцария, Германия, Китай и Австралия. Кроме того, 2 из 3 рейтингов также выводят в число лидеров Гонконг и Японию.

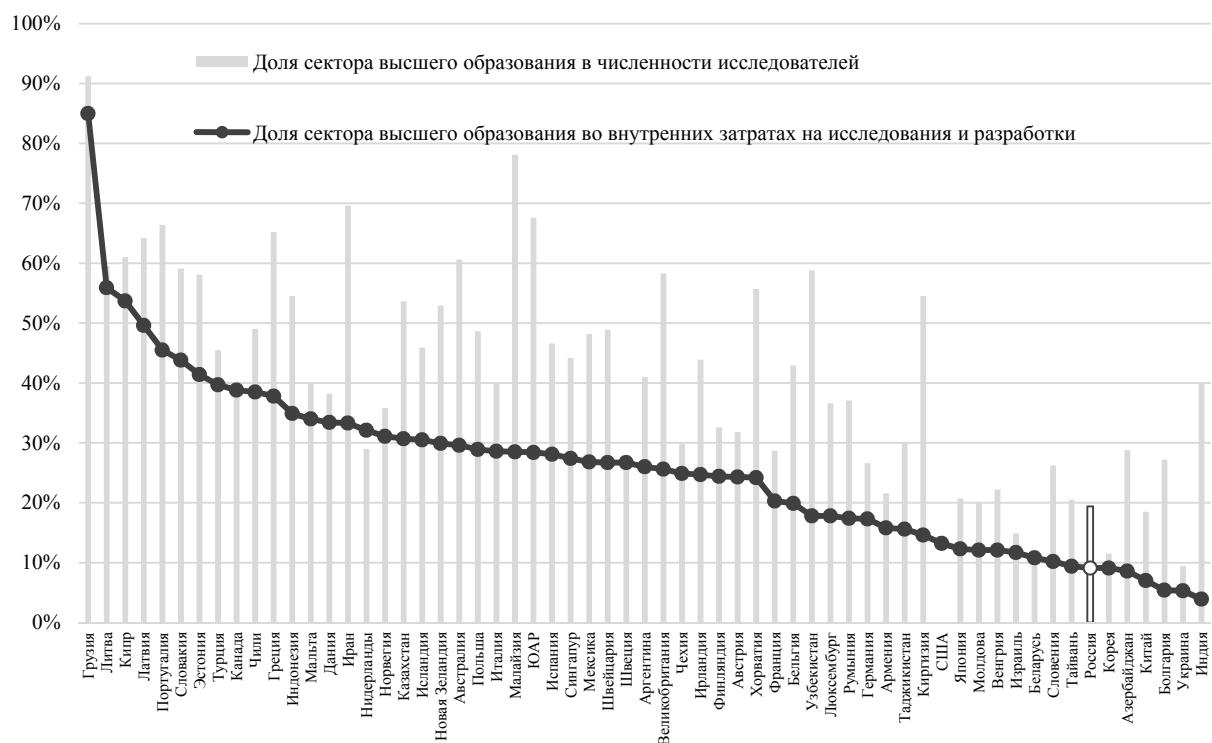


Рис. 5. Удельный вес сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки в 2016 г. (или в ближайшем году, за который доступны данные)

Источник: Стат. сб. НИУ ВШЭ.

Страны же с наиболее высокой долей университетов во внутренних затратах на исследования и разработки либо вообще не представлены в мировых рейтингах, либо занимают в них отнюдь не ведущие позиции (рис. 6).

¹ См., например, Global Innovation Index 2018. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report>.

Таблица 27

Ключевые положения методик составления глобальных рейтингов ведущих университетов

QS World University Rankings	THE World University Rankings	Academic Ranking of World Universities	Три миссии университета
<i>Используемые данные</i>			
результаты собственных опросов и открытые данные	результаты собственного опроса и открытые данные	только открытые данные	только открытые данные
<i>Составляющие (индикаторы) и веса</i>			
40% – академическая репутация университета, определяемая на основе результатов опроса более 80 тыс. представителей сектора высшего образования в отношении качества образовательной и научной деятельности университетов; 20% – соотношение численности НПР и студентов; 20% – отнесенная к численности НПР цитируемость в Scopus, нормализованная по тематической области; 10% – репутация университета у работодателей, определяемая на основе результатов опроса выше 40 тыс. респондентов в отношении качества (компетентности, инновативности, эффективности) выпускников; 5% – доля зарубежных НПР; 5% – доля зарубежных студентов.	30% – обучение (образовательная среда): 15% – престижность университета в части обучения, определяемая на основе результатов опроса (свыше 20 тыс. респондентов); 6% – соотношение численности защищившихся аспирантов и академического персонала; 4,5% – соотношение численности академического персонала и студентов; 2,25% – соотношение численности аспирантов и бакалавров; 2,25% – доходы, отнесенные к численности академического персонала; 30% – исследования (объем, доходы и репутация): 18% – исследовательская репутация университета, определяемая на основе результатов опроса; 6% – доходы от исследований, отнесенные к численности академического персонала; 6% – продуктивность исследований – количество публикаций, индексированных Scopus, нормализованное по величине организаций и тематической области; 30% – цитируемость (влияние исследований): среднее количество ученых Scopus цитирований, нормализованное по тематической области; 7,5% – интернациональность (персонал, студенты, исследования): 2,5% – доля зарубежных студентов; 2,5% – доля зарубежных сотрудников; 2,5% – международное сотрудничество: доля публикаций с зарубежными соавторами, нормализованная по тематической области; 2,5% – доходы, получаемые от бизнеса (трансфер знаний) отнесенные к численности академического персонала.	40% – качество НПР: 20% – численность сотрудников, ставших лауреатами Нобелевской или Филдсовской премии; 20% – численность сотрудников, входящих в список высококитируемых исследователей Web of Science; 40% – результаты исследований: 20% – количество статей, опубликованных в журналах Nature и Science за последние 5 лет (кроме университетов социогуманитарного профиля); 20% – количество публикаций, учитываемых в расширенном индексе научного цитирования (Science Citation Index-Expanded) и социально-научном индексе цитирования (Social Science Citation Index) Web of Science; 10% – качество образования: численность выпускников (включая аспирантов), ставших лауреатами Нобелевской или Филдсовской премии; 10% – академическая продуктивность: сумма взвешенных значений основных индикаторов, отнесенная к численности академического персонала.	45% – «Образование»: 15% – отношение бюджета вуза к количеству студентов; 15% – отношение количества студентов к количеству НПР; 8% – доля иностранных студентов в общем количестве студентов; 7% – количество побед обучающихся на международных студенческих олимпиадах; 25% – «Университет и общество»: 9% – количество выпускников вуза, которым посвящена отдельная страница в Википедии; 6% – количество онлайн-курсов вуза, размещенных на крупнейших глобальных онлайн-платформах; 4% – доля вуза в общем объеме публикаций университетов по стране; 3% – общее количество страниц веб-сайта университета, индексированных ведущими поисковыми системами; 3% – размер интернет-аудитории сайта вуза; 3% – количество подписчиков аккаунта университета в социальных сетях; 1% – количество просмотров страницы вуза в Википедии; 20% – «Наука»: 6% – количество научных премий из списка IREG у НПР и выпускников университета; 5% – отношение дохода от исследований к числу НПР; 5% – средняя нормализованная цитируемость (глобальный уровень) в Scopus; 5% – средняя нормализованная цитируемость (глобальный уровень) в Web of Science; 2% – нормализованные просмотры научных публикаций (согласно Scopus); 1% – средняя нормализованная цитируемость (национальный уровень) в Scopus; 1% – средняя нормализованная цитируемость (национальный уровень) в Web of Science.

Источник: QS World University Rankings Methodology. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>; World University Rankings 2019: methodology. URL:

<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/methodology-world-university-rankings-2019>; ARWU2018 Methodology. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU-Methodology-2018.html>; Методология Московского международного рейтинга вузов «Три миссии университета». URL: https://mosiur.org/files/methodology_17/BUL_Metod_Tri_missii_RU.pdf

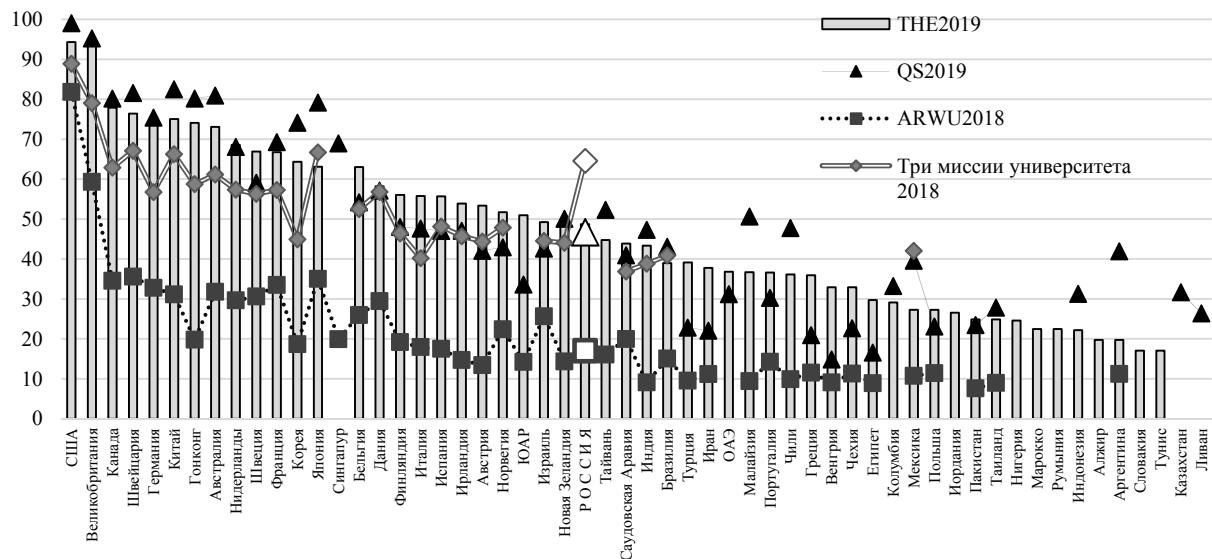
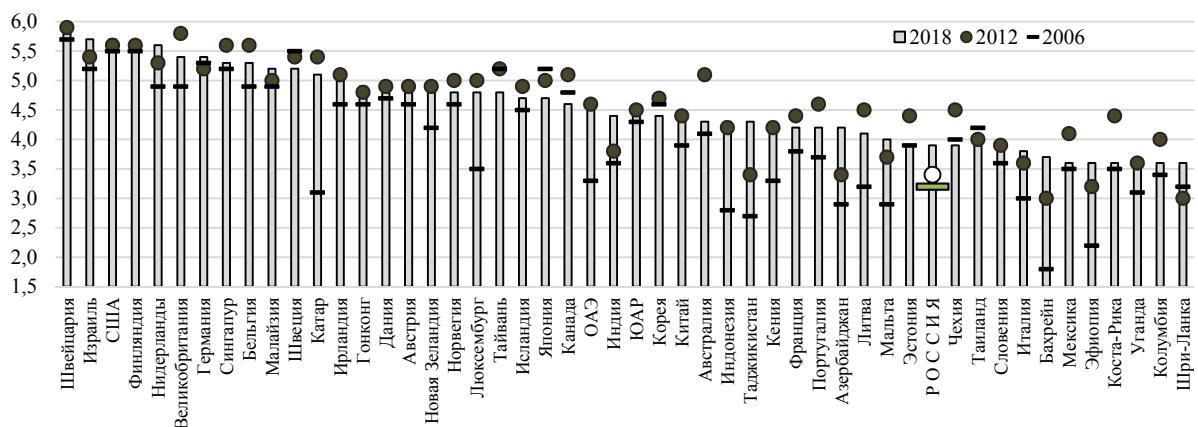


Рис. 6. Средние значения рейтинга трех первых университетов страны в мировых рейтингах университетов

Источник: рассчитано авторами на основе данных QS World University Rankings 2019. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>; THE World University Rankings 2019. URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats; Academic Ranking of World Universities 2018. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2018.html>; Московский международный рейтинг вузов «Три миссии университета». URL: <https://mosiur.org/ranking2018/>.

Важно заметить, что все рассмотренные рейтинги полностью игнорируют либо уделяют крайне незначительное внимание третьей миссии университетов – инновационной, измеряя результативность и продуктивность исследовательской деятельности практически исключительно публикационной активностью и показателями цитирования (табл. 27). Единственным исключением является показатель доходов университета, получаемых от бизнеса, учитываемый рейтингом THE с незначительным весом. Для восполнения данного пробела рассмотрим один из субиндексов Глобального индекса конкурентоспособности (Global Competitiveness Index), отражающий масштабы взаимодействия университетов с бизнесом в сфере исследований и разработок (рис. 7). Лидерами по данному показателю на протяжении уже более десяти лет являются Швейцария, США, Финляндия и Германия, к которым в последние годы добавились также Израиль, Нидерланды и Великобритания.

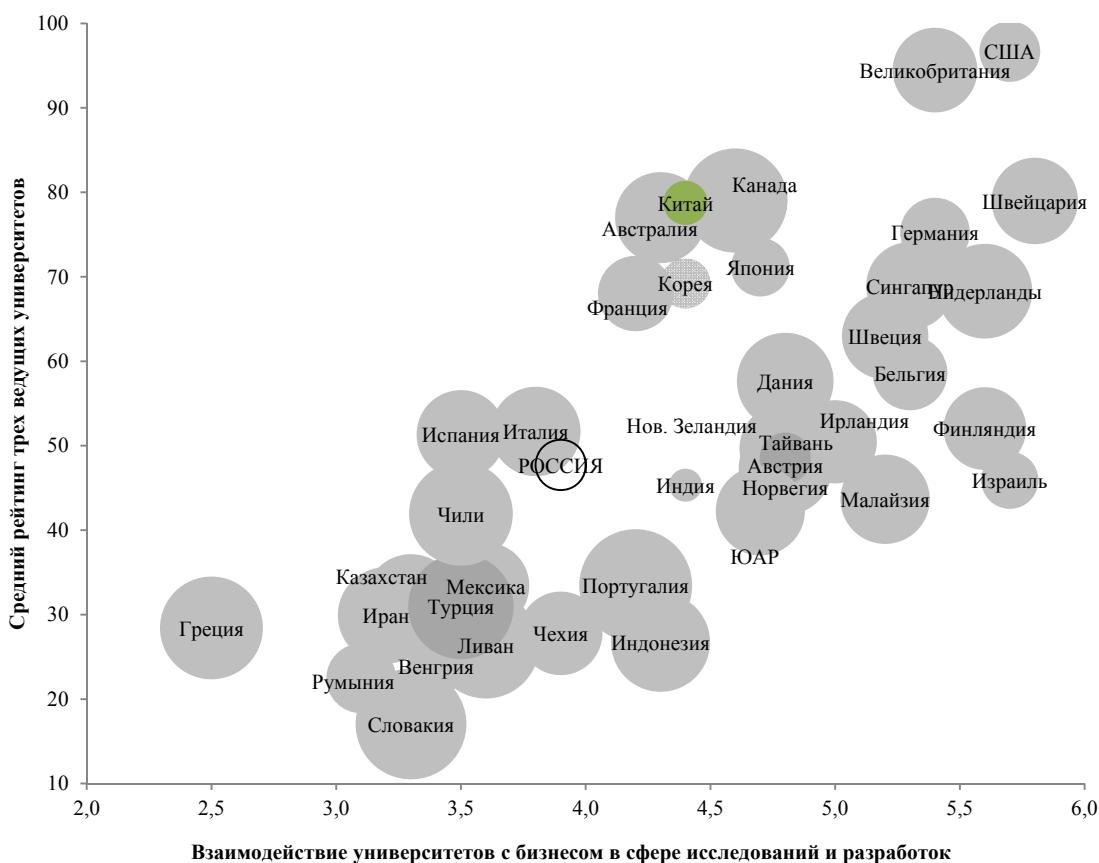


Примечание. Оценка по семибалльной шкале (1 – взаимодействие отсутствует/минимально; 7 – широкое/интенсивное взаимодействие) на основе результатов опросов руководителей компаний: в 2018 г. – 12,3 тыс. респондентов из 140 стран, в 2012 г. – 14,1 тыс. респондентов из 140 стран, в 2006 г. – 11,2 тыс. респондентов из 125 стран.

*Рис. 7. Масштабы взаимодействия университетов с бизнесом
в сфере исследований и разработок*

Источник: World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018. University-industry collaboration in R&D. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ072>; The Global Competitiveness Report 2012–2013. Innovation. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#§ion=data-tables-gcr_pillar12_2012-13; The Global Competitiveness Report 2006–2007. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf.

Для получения целостного представления о том, насколько тем или иным странам присуща модель предпринимательских университетов (по крайней мере, на уровне ведущих представителей высшей школы), требуется рассмотреть степень реализации университетским сектором всех трех миссий, служащих основой для выделения данной формации вузов. Две из них – образовательная и научная – достаточно полно отражаются глобальными университетскими рейтингами (из которых мы будем использовать рейтинги QS и THE, поскольку ARWU сильно «смещена» в сторону академической науки), успешность же реализации инновационной миссии будем оценивать на основании рассмотренного выше индекса взаимодействия университетов с бизнесом. Построенная таким образом картина позволяет очевидным образом разделить совокупность стран, по которым доступны все необходимые данные, на две группы по степени близости ведущих национальных вузов модели предпринимательского университета (*рис. 8*). Группа лидеров включает ведущие индустриально развитые страны, а также «азиатских тигров» и некоторые новые индустриальные страны. В группу аутсайдеров вошли отдельные страны Южной Европы, ряд новых индустриальных стран, главным образом «второй» и «третьей волны», а также бывшие государства социалистического лагеря и союзные республики.



Примечание. Вертикальная ось отражает средний рейтинг трех первых университетов страны в QS World University Rankings 2019 и/или THE World University Rankings 2019. Горизонтальная ось отражает значения индекса взаимодействия национальных университетов с бизнесом Global Competitiveness Index 2017–2018. Площадь кругов пропорциональна доле сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки в 2016 г. (или ближайшем, за который доступны соответствующие данные).

Рис. 8. Развитие университетского сектора различных стран в контексте модели предпринимательского университета

Источник: составлено авторами на основе данных QS World University Rankings 2019. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>; THE World University Rankings 2019. URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats; World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018. University-industry collaboration in R&D. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ072>; Индикаторы науки: 2018. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Интересно, что страны БРИКС почти равномерно распределились между группами: Китай относится к числу явных лидеров, ЮАР и Индия балансируют на границе данной группы, тогда как Россия и Бразилия находятся среди аутсайдеров.

6.4.3. Исследовательская и инновационная деятельность университетов в России: текущая ситуация и тенденции развития

Характерной особенностью российской науки, унаследованной еще с советских времен, является значительный удельный вес в проведении исследований и разработок «традиционных» научных организаций: институтов, входящих в систему государственных академий наук (академическая наука), а также НИИ и КБ, находящихся в ведении отраслевых министерств и ведомств (отраслевая наука); роль вузов в данной системе была и остается весьма скромной. При этом, однако, с начала 2000-х годов и до недавнего времени в России наблюдается устойчивый рост объема проводимых высшей школой исследований и разработок и численности задействованных ею исследователей, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении (рис. 9), в результате чего численность исследователей в секторе высшего образования увеличилась в 1,5 раза, а объем выполняемых НИОКР в постоянных ценах утроился. Отметим, что наиболее высокие темпы роста были характерны для 2010–2011 гг., когда на фоне посткризисного восстановления российской экономики государство попыталось извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста, в том числе путем поиска и развития новых его драйверов. Одним из таких драйверов были призваны стать университеты, которым в этом случае отводилась роль не только образовательных, но и научных и инновационных центров, что, в свою очередь, обусловило существенное усиление внимания государства к исследовательской и инновационной деятельности высшей школы (подробно об этом см. ниже).

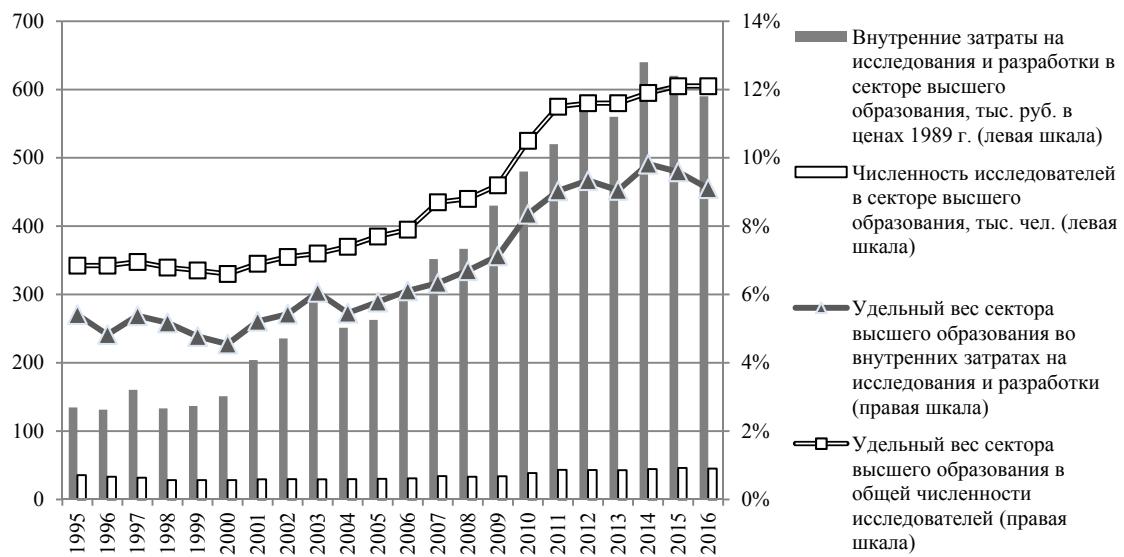


Рис. 9. Динамика исследовательской деятельности в российском секторе высшего образования в 1995–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе Стат. сб. НИУ ВШЭ.

Рост объемов затрат высшей школы на исследования и разработки происходил прежде всего за счет финансирования прикладных исследований. В последние годы на такие исследования приходится почти половина исследовательских расходов вузовского сектора, тогда как в начале 2000-х годов их доля составляла лишь немногим более трети (рис. 10). Интересно, что удельный вес «смежной» прикладным исследованиям категории работ – разработок – за тот же период весьма ощутимо уменьшился.

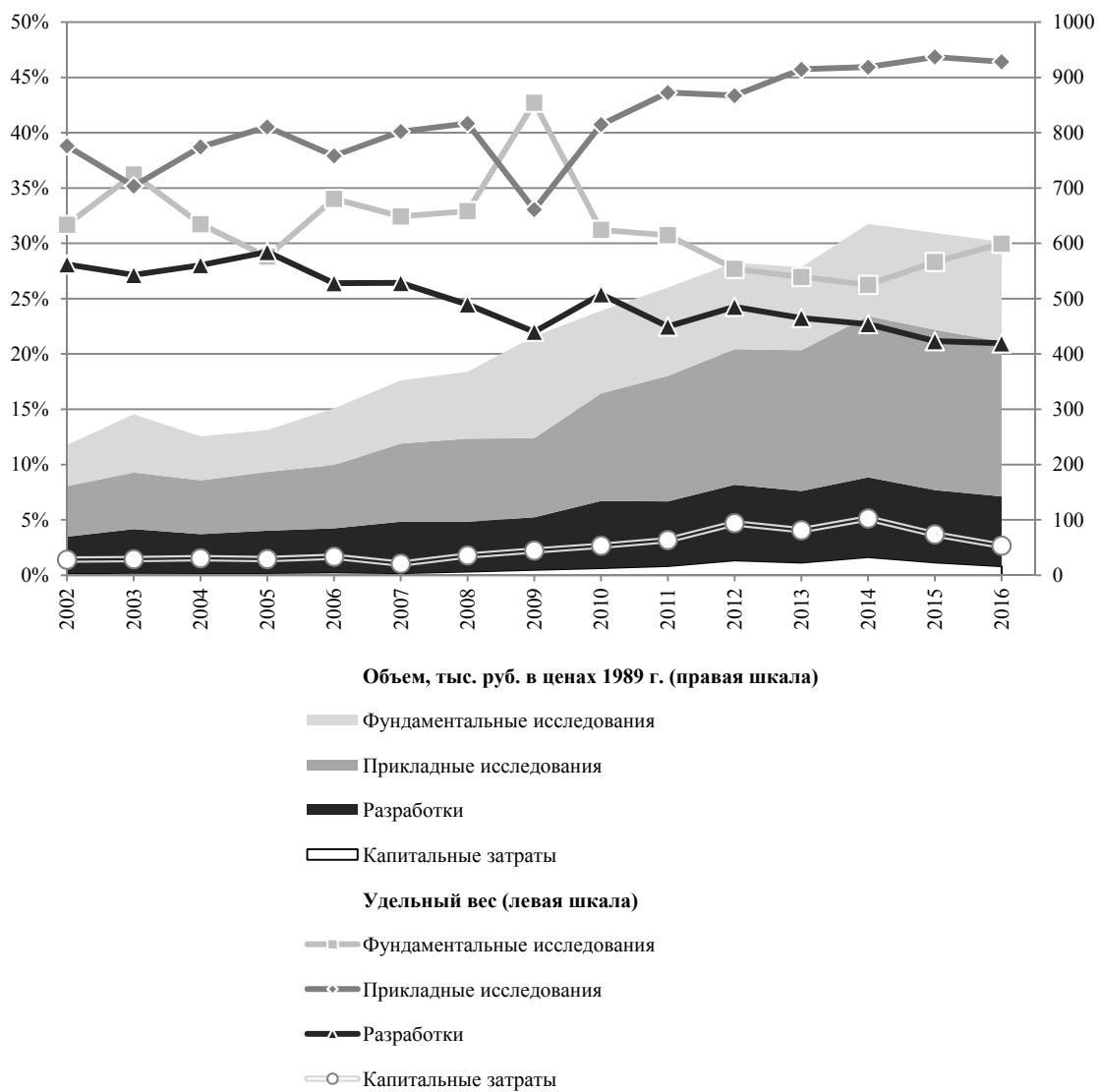


Рис. 10. Внутренние затраты на исследования и разработки российского сектора высшего образования в 2002–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе Стат. сб. НИУ ВШЭ.

В целом, несмотря на произошедшее в последние годы существенное увеличение абсолютных и относительных показателей деятельности университетской науки, Россия по-прежнему не входит в число лидеров по удельному весу исследований и разработок, выполняемых высшей школой, уступая не только индустриально развитым странам, но и ряду новых индустриальных держав, а также целому ряду постсоветских стран и республик бывшего СССР (*рис. 5*). Впрочем, как было показано выше, сам по себе вклад университетов в совокупный объем выполняемых НИОКР, равно как и удельный вес работающих в них исследователей, весьма слабо отражает степень развития университетского сектора в стране и уровень его международной конкурентоспособности. Однако и в отношении «качества» ведущих национальных университетов и осуществляющей ими деятельности Россия, исходя из данных основных мировых университетских рейтингов, также находится отнюдь не на ведущих позициях, значимо уступая не только признанным мировым лидерам, таким как США, Великобритания и Швейцария, но и многим другим странам, включая, например, Китай, Корею и Финляндию (*рис. 6*)¹.

Важно отметить, что в последние годы наблюдаются заметное расширение представительства и некоторое укрепление позиций российских университетов в мировых рейтингах (*рис. 11*). Однако это может являться результатом не только и не столько успешного развития университетов, сколько целенаправленных усилий, направленных именно на попадание в рейтинги и последующее продвижение в них. Один из майских указов Президента 2012 г. определил в качестве базового показателя развития сектора высшего образования «вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов»² (для чего вскоре был сформирован специальный механизм господдержки – «Проект 5–100»). Однако поскольку методики рейтингования университетов являются открытыми, при подобном подходе высока вероятность манипулирования первичными данными как самими университетами, так и иными лицами, заинтересованными в скорейшей демонстрации успехов соответствующей политики государства^{3, 4}.

¹ Отметим, что созданный недавно отечественный международный рейтинг «Три миссии университета» в сопоставлении с зарубежными демонстрирует существенно больший оптимизм в отношении позиций России, ставя ее путь и в некотором отдалении от безусловных лидеров – США и Великобритании, но на одном уровне со Швейцарией, Китаем и Японией и выше всех остальных стран.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

³ Подробно об этом см., например: Балацкий Е., Екимова Н. (2012) Глобальные рейтинги университетов: проблема манипулирования // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1 (13). С. 126–146.

⁴ Вообще говоря, подобный эффект в разных проявлениях столь часто находил подтверждение в экономической литературе, что даже получил собирательное название закона (принципа) Гудхарта [Goodhart, 1975; Arnold, Fowler, 2011].

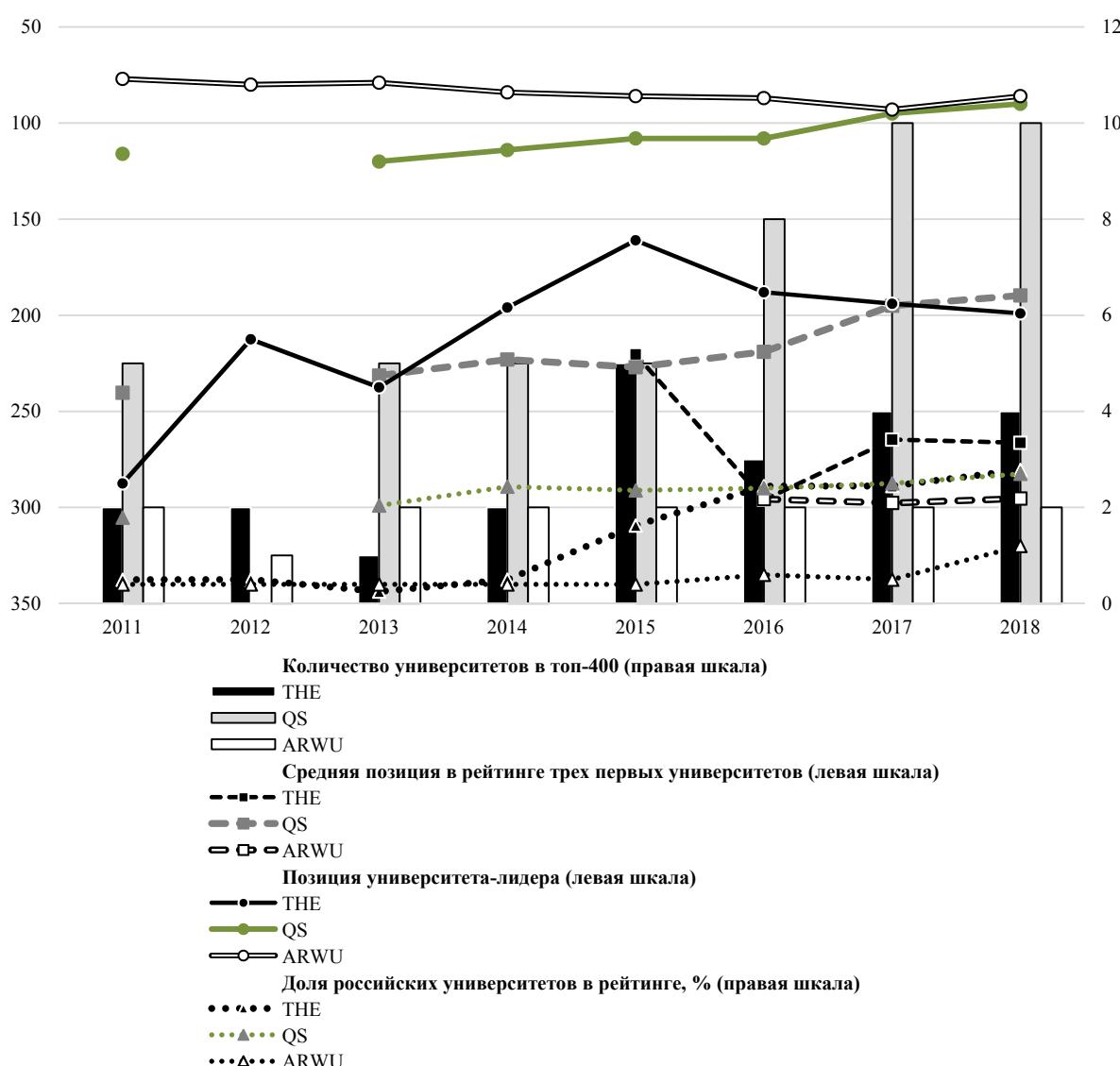


Рис. 11. Позиции российских университетов в рейтингах THE, QS и ARWU в 2011–2018 гг.

Источник: составлено авторами на основе THE World University Rankings. URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; QS World University Rankings. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>; Academic Ranking of World Universities. URL: <http://www.shanghairanking.com/index.html>.

Рассматривая рейтинги ведущих российских университетов покомпонентно, нельзя не отметить, что наибольшее их отставание от мировых лидеров наблюдается в сфере научного цитирования. В то же время имеется и характеристика, по которой российские вузы – причем не только ведущие – находятся на позициях, близких к лидирующим: соотношение численности преподавателей и студентов (рис. 12).

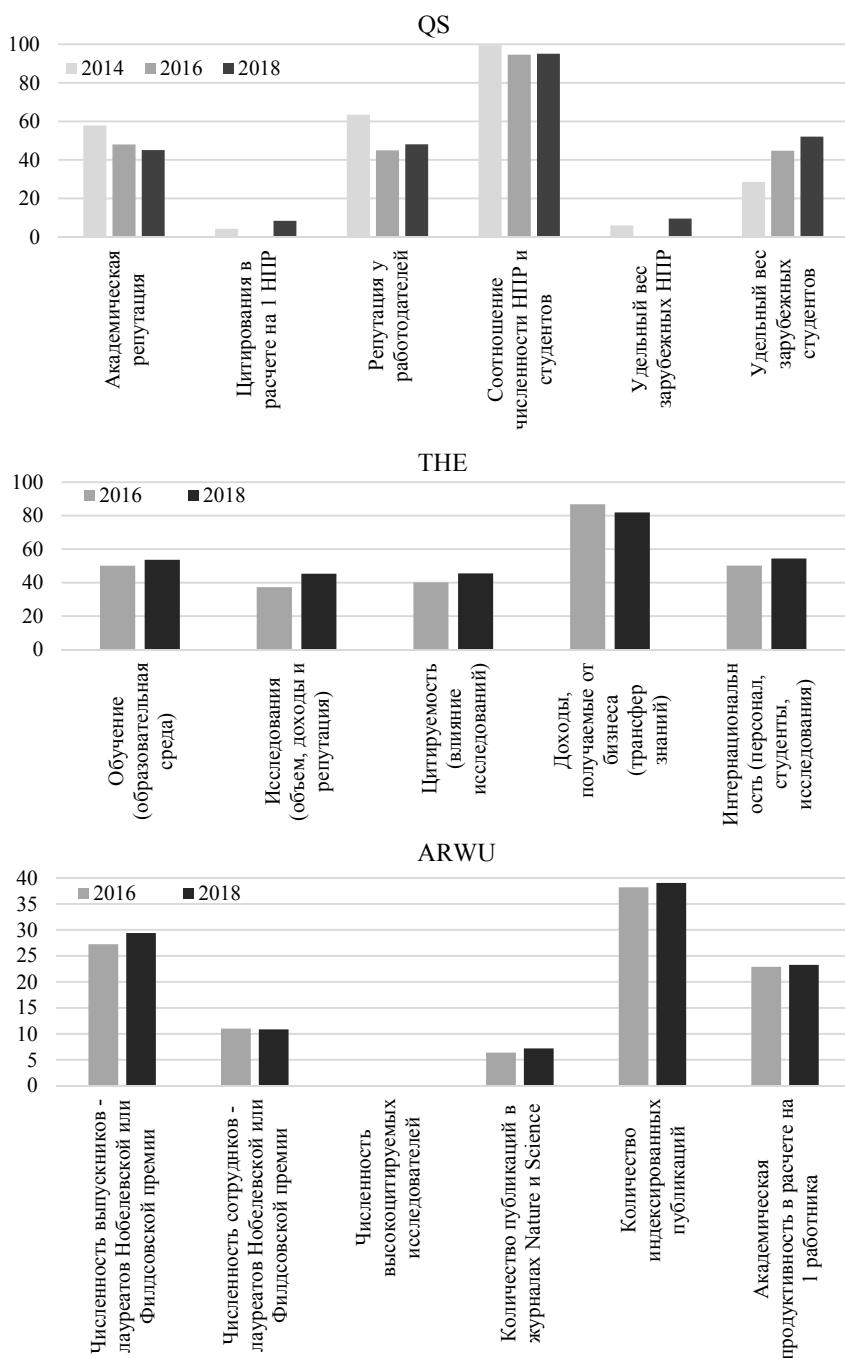
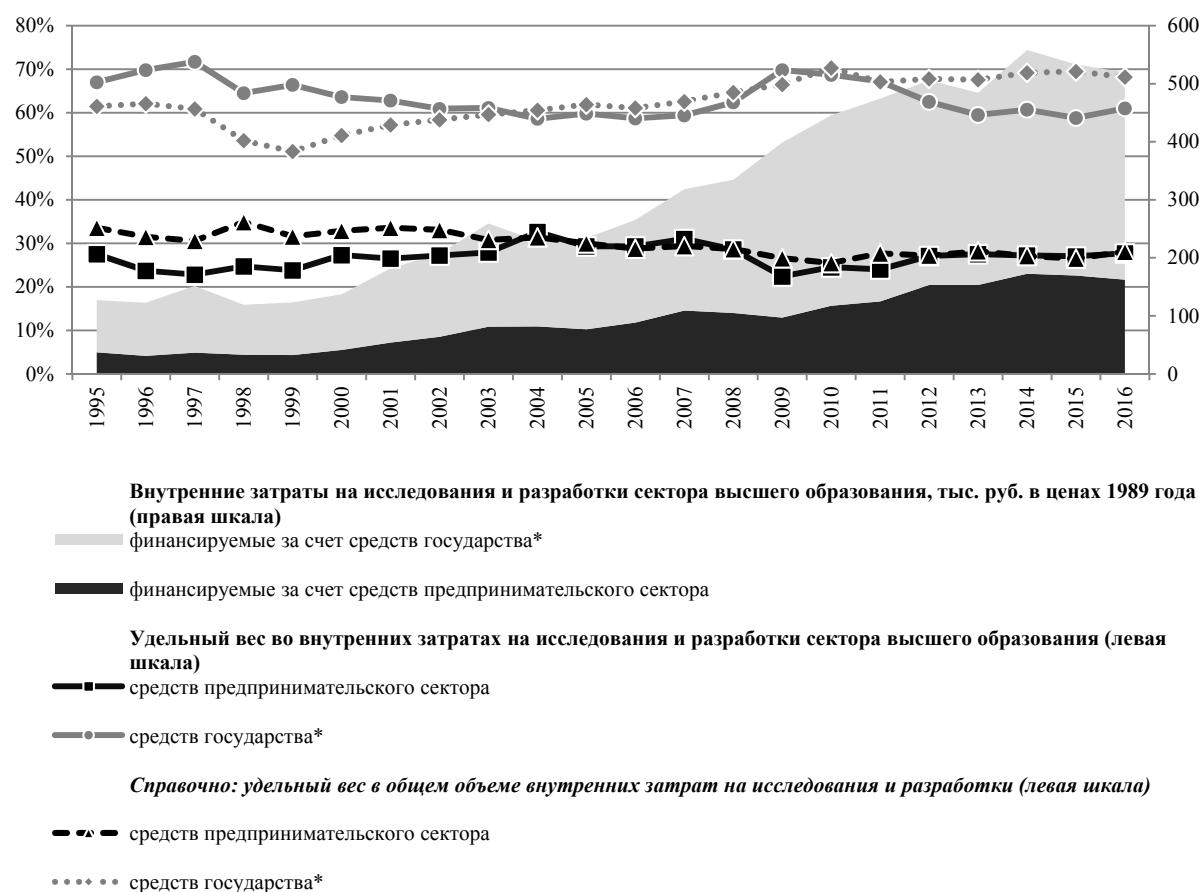


Рис. 12. Средние значения составляющих мировых рейтингов трех первых российских университетов

Источник: составлено авторами на основе THE World University Rankings. URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; QS World University Rankings. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>; Academic Ranking of World Universities. URL: <http://www.shangairanking.com/index.html>.

В отношении реализации российскими университетами третьей миссии прежде всего отметим, что, несмотря на достаточно устойчивый рост примерно с начала 2000-х годов объемов исследований, проводимых за счет предпринимательского сектора, их доля в совокупных внутренних затратах на исследования и разработки высшей школы не имела сколько-нибудь выраженной тенденции к росту, варьируя в пределах 23–33%, а в последние годы стабилизировалась на уровне 27–28%, притом что доля государственного финансирования вузовской науки (включая средства компаний госсектора) за тот же период демонстрировала тенденцию к сокращению (*рис. 13*). Впрочем, для российской науки в целом соответствующая картина выглядит еще менее обнадеживающей: с начала 2000-х годов наблюдаются устойчивый рост удельного веса государственного финансирования исследований и разработок и сокращение финансирования за счет предпринимательского сектора.



* Включая средства организаций государственного сектора.

Рис. 13. Финансирование внутренних затрат на исследования и разработки сектора высшего образования за счет средств предпринимательского сектора и государства в 1995–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе (ГУ–ВШЭ, 2008b; НИУ ВШЭ 2018b).

Доступные данные официальной статистики не позволяют получить представление ни о количестве вузов, взаимодействующих с бизнесом, ни о числе предприятий, использующих вузовскую науку в качестве источника внедряемых инноваций. Однако на их основе можно проследить количественную динамику совместных исследовательских проектов, реализуемых промышленными предприятиями и вузами, а также инновационных фирм, практикующих такое взаимодействие. Соответствующие данные свидетельствуют о весьма невысоком, но достаточно стабильном уровне взаимодействия промышленных компаний и вузов, что сопровождается постепенным ростом числа совместно реализуемых исследовательских проектов, тогда как для кооперации промышленности с научными организациями в последние годы характерна отрицательная динамика (рис. 14).

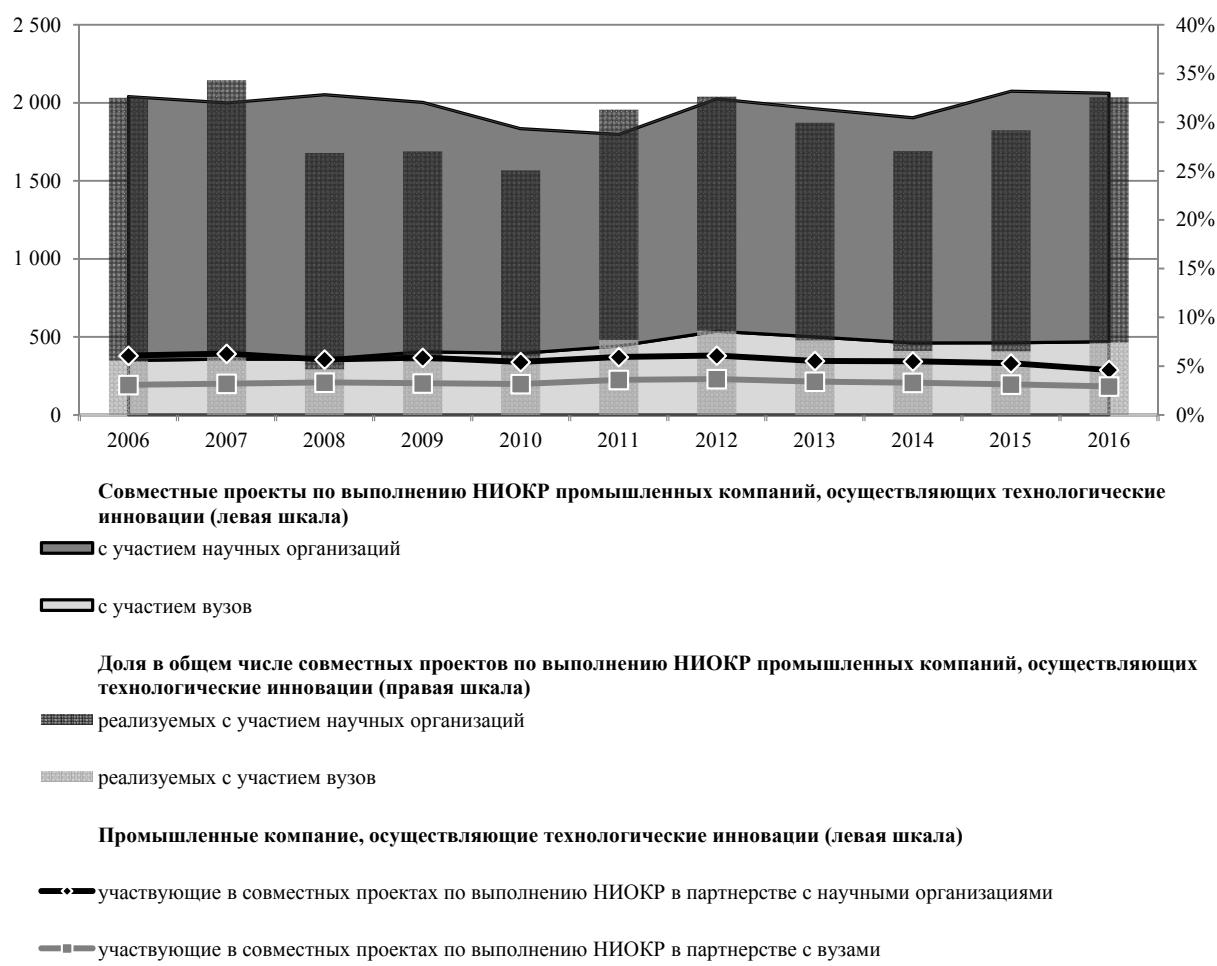


Рис. 14. Совместные проекты по выполнению НИОКР промышленных компаний с участием вузов и научных организаций в 2006–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе Стат. сб. НИУ ВШЭ.

Важно заметить, что в соответствии с рассмотренным выше индексом взаимодействия университетов и бизнеса (*рис. 7*) Россия, несмотря на заметную позитивную динамику последних лет, уступает в данном отношении не только большинству индустриально развитых и новых индустриальных стран, но и ряду бывших союзных республик.

В целом же, несмотря на некоторое продвижение ведущих российских университетов в мировых рейтингах и постепенный рост вклада высшей школы в исследовательскую и инновационную деятельность, Россия по-прежнему не входит в число стран, в отношении которых можно говорить об успешной практике развития предпринимательских университетов.

6.4.4. Государственная поддержка развития российских вузов: основные направления и инструменты¹

Примерно с середины прошедшего десятилетия государство начало уделять существенное внимание комплексному развитию высшей школы с акцентом прежде всего на исследовательскую деятельность вузов. Основные формальные и содержательные характеристики применявшимися в 2005–2017 гг. механизмов государственного стимулирования развития вузовского сектора представлены в *табл. 28*. В целом для государственной политики в рассматриваемой сфере, как и во многих других (в частности, инновационной² и промышленной политики³), характерно превалирование финансовых инструментов (*рис. 15*).

Принятые государством меры поддержки чаще всего имели программный характер, а их инициирование и применение нередко сопровождались присвоением вузам специального статуса или категории. Главным акцентом реализуемой государством политики является развитие материально-технической базы и инфраструктуры вузов: существенная часть инструментов изначально имела соответствующую направленность (целевые бюджетные инвестиции, поддержка проектов создания ЦКП и инжиниринговых центров, программы развития инновационной инфраструктуры, стимулирование создания малых инновационных фирм и

¹ В настоящем разделе мы рассматриваем меры и инструменты государственной поддержки, которые изначально адресованы (полностью или преимущественно) именно вузам. По этой причине мы не включаем в сферу рассмотрения финансирование исследовательских проектов в рамках федеральных целевых программ (таких как ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России»), гранты Российского научного фонда и Фонда перспективных исследований и т.п., при распределении которых университеты выступают на равных с другими реципиентами поддержки.

² Кузык М., Симачев Ю. (2013) Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Институт Гайдара, 2013. Разд. 6.4. С. 521–571.

³ Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. (2014) Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. № 8 (4). С. 6–23.

др.), тогда как у ряда других подобный акцент прослеживается де-факто (инновационные образовательные программы, программы развития федеральных, национальных исследовательских и ведущих классических университетов).



Примечания. Серым фоном выделены инструменты, предусматривающие оказание финансовой поддержки.

* Наряду с нефинансовым стимулированием создания малых инновационных предприятий в 2010–2012 гг. Роснаука и Фонд содействия инновациям осуществляли финансовую поддержку совместных исследовательских проектов малых инновационных предприятий и научно-образовательных центров, однако данное под направление учитывается нами в составе финансовой поддержки НОЦ.

*Рис. 15. Характер инструментов государственной поддержки
развития вузов*

Источник: составлено авторами.

Таблица 28

Основные инструменты государственной поддержки вузов

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Поддержка проектов создания и развития центров коллективного пользования научным оборудованием (ЦКП)	С 2005 г.	Бюджетное финансирование проектов	Наука: реализация перспективных междисциплинарных исследовательских проектов по приоритетным направлениям развития науки и технологий Российской Федерации, в том числе в кооперации с ведущими мировыми научными и	<ul style="list-style-type: none"> • Получателями поддержки могут выступать федеральные научные организации и вузы • Объем поддержки 1 проекта – до 100 млн руб. в год • Не менее 80% средств должно расходо- 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано около 600 ЦКП, примерно половина – при вузах • Получателями поддержки стали свыше 150 вузов • Средний объем поддержки 1 проекта – 25 млн руб.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			исследовательскими центрами Образование: участие в подготовке специалистов и кадров высшей квалификации с использованием приборной базы ЦКП	доваться на приобретение современного научного оборудования	
Программа «ТЕМП» («Технологии – малым предприятиям»)	2005–2010 гг.	Финансирование Фондом содействия инновациям НИОКР компаний по освоению лицензий, приобретенных у вузов	Инновации: коммерциализация разработок, выполненных вузами или научными организациями	Лицензия приобретается и осваивается малым предприятием – самостоятельно либо совместно с крупным предприятием	<ul style="list-style-type: none"> • Профинансирано свыше 90 проектов • Средний объем поддержки 1 проекта – около 9 млн руб.
Инновационные образовательные программы вузов	2006–2008 гг.	Бюджетное финансирование программ	Образование: применение прогрессивных образовательных технологий, методов обучения и форм организации образовательного процесса; обеспечение высокого качества обучения; обеспечение конкурентоспособности выпускников на рынке труда Образование, наука, инновации: интеграция образовательной, научной и инновационной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 программы – до 1 млрд руб. • При отборе учитывалось не только качество программ, но и состояние и потенциал вузов 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержаны программы 57 вузов • Средний объем поддержки 1 программы – более 500 млн руб.
Программа «ПУСК» (Партнерство университетов с компаниями)	2006–2009	Бюджетное финансирование НИР вузов и «квазибюджетное» (Фонд содействия инновациям) – ОКР малых предприятий	Наука: разработка новой технологии Инновации: адаптация технологии к нуждам конкретного предприятия и ее внедрение в производство Образование: подготовка специалистов в области разрабатывающейся технологии для последующего трудоустройства на предприятии	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 проекта – до 16 млн руб. (суммарно вузу и малому предприятию) 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано 22 проекта • Средний объем поддержки 1 проекта – около 12 млн руб.
Федеральные университеты	с 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Статус (категория) • В большинстве случаев – бюджетное финансирование программ развития 	Образование: реализация инновационных образовательных программ, интегрированных в мировое образовательное пространство; системная модернизация профессионального образования; подготовка кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона Наука: выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по широкому спектру наук Наука, образование, инновации: интеграция науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральные университеты формировались директивно – без проведения открытого конкурса • Федеральные университеты организовывались на базе существующих государственных вузов, при этом в большинстве случаев происходило их укрупнение путем присоединения других высших и средних учебных заведений • Бюджетное финансирование предусматривалось лишь 8 программами развития 	<ul style="list-style-type: none"> • Создано 10 федеральных университетов, объединивших около 30 вузов • Средний объем поддержки 1 программы – около 400 млн руб.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2018 году

тенденции и перспективы

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Национальные исследовательские университеты	С 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Статус (категория) • Бюджетное финансирование программ развития (в течение 5 лет) 	Образование: кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы Наука и инновации: развитие и внедрение в производство высоких технологий	<ul style="list-style-type: none"> • Изначально устанавливалось, что для получения категории НИУ вуз должен в равной степени эффективно реализовывать образовательные программы и выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук • При отборе принимались во внимание прежде всего характеристики самого университета, его потенциал и эффективность и лишь затем – качество представленной программы 	<ul style="list-style-type: none"> • Категория НИУ присвоена 29 вузам • Средний объем поддержки 1 программы – 1,7 млрд руб.
Ведущие классические университеты	С 2009 (законодательное оформление)	<ul style="list-style-type: none"> • Статус • Бюджетное финансирование программ развития (в течение 10 лет) 	Наука и образование: развитие уникальных научно-образовательных комплексов, имеющих огромное значение для развития российского общества	Формальное закрепление особого положения двух крупнейших российских университетов	<ul style="list-style-type: none"> • Статус присвоен МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ • Объем поддержки каждой программы – свыше 10 млрд руб.
Поддержка исследований, проводимых коллективами научно-образовательных центров (НОЦ) ¹	2009–2013	Бюджетное финансирование исследовательских проектов	Наука: достижение научных результатов мирового уровня по широкому спектру научных исследований, формирование эффективных и жизнеспособных научных коллективов Образование: включение в состав научных коллективов аспирантов и студентов	Объем поддержки 1 проекта – до 1,5–15 млн руб. (в зависимости от категории, тематической области и года начала проекта)	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано свыше 3 тыс. проектов с участием вузов • Поддержку получили около 250 действующих вузов • Средний объем поддержки 1 проекта – около 4 млн руб.
Стимулирование создания вузами малых инновационных предприятий (МИП)	С 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность создания МИП и наделения их имуществом • Возможность применения МИП упрощенной системы налогообложения • Пониженные ставки взносов в государственные внебюджетные фонды для МИП 	Инновации: внедрение результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат вузам и научным организациям	Механизм ориентирован на государственные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения – соответственно, налоговые и прочие льготы распространяются только на МИП, созданные такими учреждениями	Официально учтено 2,6 тыс. МИП, созданных 289 действующими вузами
Поддержка совместных проектов вузов и компаний по созданию высокотехнологичных производств (постановление № 218)	С 2010	Бюджетные субсидии компаниям на финансирование НИОКР, выполняемых вузами в рамках проектов	Инновации: поддержка кооперации вузов и компаний; отработка финансовых, организационных и нормативных механизмов и обеспечение эффективного устойчивого государственно-частного партнерства в реализации комплексных совместных проектов университетов и производственных предприятий	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 проекта – до 130–300 млн руб. (в зависимости от продолжительности и года начала проекта) • Непосредственным контрагентом государства выступает не вуз – конечный получатель поддержки, а компания, реализующая проект • Результатом каждого проекта должно 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано свыше 400 проектов с участием более 100 вузов • Средний объем поддержки 1 проекта – около 150 млн руб.

¹ НОЦ – структурное подразделение (часть подразделения или совокупность подразделений) вуза, научной или научно-производственной организации, осуществляющее проведение исследований по общему научному направлению, подготовку кадров высшей научной квалификации на основе положения о НОЦ, утвержденного руководителем организации.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			<p>Наука: выявление имеющихся научных заделов и идентификация институтов или групп исследователей-разработчиков, обладающих потенциалом для решения реальных задач развития наукоемких производств; внедрение современных организационно-управленческих принципов выполнения прикладных исследований и разработок в вузах по вос требованным направлениям развития высокотехнологичных производств</p> <p>Образование: актуализация образовательных программ и тематики исследований в вузах в соответствии с современными потребностями рынка технологий</p>	являться создание высокотехнологичного производства новой либо усовершенствованной продукции	
Программы развития инновационной инфраструктуры вузов (постановление № 219)	2010–2012	Бюджетное финансирование программ развития инфраструктуры	<p>Инновации: формирование инновационной среды; развитие взаимодействия между вузами и промышленными предприятиями; поддержка создания вузами МИП</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 программы – до 150 млн руб. • Получателями поддержки могли являться только федеральные вузы • Для получения поддержки вуз должен выполнять фундаментальные и прикладные исследования по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий, эффективно реализовывать образовательные программы и комплексы мер по развитию инновационной инфраструктуры • При конкурсном отборе рассматривались не только представленные программы, но и научный, образовательный и инновационный потенциал вузов 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано 78 программ 76 действующих вузов • Средний объем поддержки 1 программы – 115 млн руб.
Поддержка научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых (постановление № 220)	с 2010	Бюджетные гранты на проведение исследований	<p>Наука: содействие интеграции российской науки в мировое научное пространство; повышение мобильности и циркуляции научных кадров; рост международного научного сотрудничества; повышение активности вузов в научно-исследовательской деятельности, развитие научно-исследовательского потенциала вузов; достижение научных результатов мирового уровня; обеспечение создания конкурентоспособных научных лабораторий</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем 1 гранта – до 90–150 млн руб. (в зависимости от года начала проекта) с возможностью дополнительного финансирования в случае продления проекта • Ведущий ученый должен занимать лидирующие позиции в определенной области наук • В состав коллектива исполнителей исследования обязательно включаются студенты и аспиранты вуза 	<ul style="list-style-type: none"> • Выделено 185 грантов 65 вузам • Средний объем поддержки 1 исследования – около 130 млн руб.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2018 году

тенденции и перспективы

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			<p>Наука и образование: научных кадров; интеграция вузовской науки с процессом подготовки высококвалифицированных кадров; привлечение студентов и аспирантов к проведению перспективных научных исследований под руководством ведущих ученых; повышение качества высшего образования; подготовка и повышение квалификации научных кадров; улучшение профессиональной самореализации талантливой молодежи, закрепление молодежи в российской науке;</p> <p>Наука и инновации: развитие науки и инноваций в высшей школе; содействие увеличению числа высококлассируемых статей и (или) патентных заявок на изобретения</p>		
Программы стратегического развития вузов	2012–2014	Бюджетное финансирование программ развития	<p>Образование: приведение структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда и стратегией социально-экономического развития региона или отрасли; активное внедрение новых методик и технологий в образовательный процесс, модернизация лабораторной и экспериментальной базы, формирование ресурсной базы в соответствии с приоритетами развития вуза</p> <p>Повышение эффективности управления вузами, развитие лучших практик управления и формирование институтов стратегического управления в соответствии с потребностями рынка труда, задачами социально-экономического развития регионов и перспективными направлениями науки и технологий</p> <p>Наука, образование, инновации: устойчивое развитие вузов по таким направлениям, как кадровый потенциал, инфраструктура образовательного процесса и научных исследований, эффективность образовательной, научной и инновационной деятельности; по-</p>	<ul style="list-style-type: none"> Объем поддержки 1 программы – до 300 млн руб. Получателями поддержки могли являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России Адресатами поддержки не могли являться вузы, получающие бюджетное финансирование на реализацию других программ развития 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано 55 программ Средний объем поддержки 1 – около 280 млн. руб.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			вышение конкурентоспособности вузов на внутрироссийском и международном уровнях		
Поддержка проектов по подготовке высококвалифицированных кадров для предприятий и организаций регионов («Кадры для регионов»)	2013–2015	Бюджетное финансирование проектов	Образование: актуализация образовательной деятельности вузов в интересах кадрового обеспечения приоритетных направлений развития экономики Наука: развитие научной инфраструктуры (включая обновление материально-технической базы) в целях реализации проекта	<ul style="list-style-type: none"> Объем поддержки 1 проекта – до 100 млн руб. Получателями поддержки могли являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России, и лишь из регионов, на территории которых не имеется вузов, являющихся победителями конкурсов с финансированием проектов в объеме свыше 90 млн руб. в год, проводившихся Минобрнауки России в 2006–2013 гг. 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано 14 проектов Средний объем поддержки 1 проекта – около 50 млн руб.
Поддержка ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров («Проект 5–100»)	С 2013	<ul style="list-style-type: none"> Бюджетное финансирование программ развития Статус участника проекта 	Наука, образование: развитие ведущих университетов для повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров; вхождение к 2020 г. Не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов	Получателями поддержки могли стать только университеты, уже входящие в мировые рейтинги и удовлетворяющие ряду формальных требований (по численности студентов и аспирантов, объему расходов на НИОКР, публикационной активности и др.)	<ul style="list-style-type: none"> Участниками проекта является 21 университет, за редким исключением – НИУ и ФУ Средний объем поддержки 1 программы – около 3,8 млрд руб.
Поддержка проектов создания и развития инженерных центров на базе вузов	С 2013	Бюджетное финансирование проектов (госзаказ)	Инновации, образование, наука: формирование на базе и при участии вузов сети центров, оказывающих инженерные услуги организациям реального сектора, ведущих подготовку кадров в области инженеринга и осуществляющих развитие наилучших доступных технологий и продвижение инновационных научно-исследовательских разработок	<ul style="list-style-type: none"> Получателями поддержки могут являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России для получения поддержки вуз должен быть ориентирован на проведение НИОКР, а также на подготовку кадров по специализациям, предполагающим предоставление услуг в области инженеринга Для получения поддержки вуз должен создать отдельное юридическое лицо, объем услуг которого реальному сектору является главным целевым индикатором, однако получателем поддержки является не данное лицо, а сам вуз Не менее половины выделяемых средств должно быть израсходовано на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано 49 проектов Средний объем поддержки 1 проекта – около 90 млн руб.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2018 году

тенденции и перспективы

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Поддержка программ развития системы подготовки кадров для ОПК (программа «Новые кадры для ОПК»)	С 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование проектов по целевому обучению (госзадание) и инфраструктурному обеспечению целевого обучения 	Образование: углубленная подготовка студентов на основе внедрения адаптивной системы целевого практико-ориентированного развития компетенций в рамках сетевого и кластерного взаимодействия вузов с организациями ОПК	<ul style="list-style-type: none"> • Получателями поддержки могут являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России 	<ul style="list-style-type: none"> • Получателями поддержки стали более 80 вузов • Средний размер поддержки в расчете на 1 вуз – около 13 млн руб.
Опорные университеты	С 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Статус • Финансирование части программ развития из федерального бюджета • Финансирование остальных программ развития из региональных бюджетов 	Наука, образование, инновации: социально-экономическое развитие регионов, в том числе за счет создания университетских центров инновационного, технологического и социального развития	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 программы – до 600 млн руб. • Получателями поддержки могут быть только федеральные государственные вузы • Из сферы поддержки исключены федеральные и национальные исследовательские университеты, участники «Проекта 5–100», а также вузы Москвы и Санкт-Петербурга • В одном муниципальном образовании не может быть расположено более одного опорного университета • При отборе опорных университетов большее значение имеют не характеристики вузов, а качество представленных ими программ 	<ul style="list-style-type: none"> • Отобрано 33 университета: 19 – для поддержки программ развития из федерального бюджета, 14 – из бюджетов соответствующих регионов • Средний объем поддержки программ из федерального бюджета – около 200 млн руб.
Университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов	С 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Статус • Финансирование программ трансформации из региональных бюджетов 	Наука, образование, инновации: включение университетов в решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ; капитализация образовательных, научных и технологических результатов в отраслях региона Наука, образование: участие в создании условий для системного взаимодействия с научными организациями и предприятиями посредством создания базовых кафедр, совместной реализации образовательных программ и научных проектов; создание условий для реализации проектно-ориентированных образовательных программ, предлагающих командное выполнение проектов полного жизненного цикла Наука: гармонизация тематик прикладных	Формально заявительный порядок признания вузов университетскими центрами при наличии довольно жесткой «фильтрации»: вуз должен быть участником «Проекта 5–100», федеральным, опорным университетом либо удовлетворять ряду формальных требований	В качестве университетских центров официально признан 51 вуз

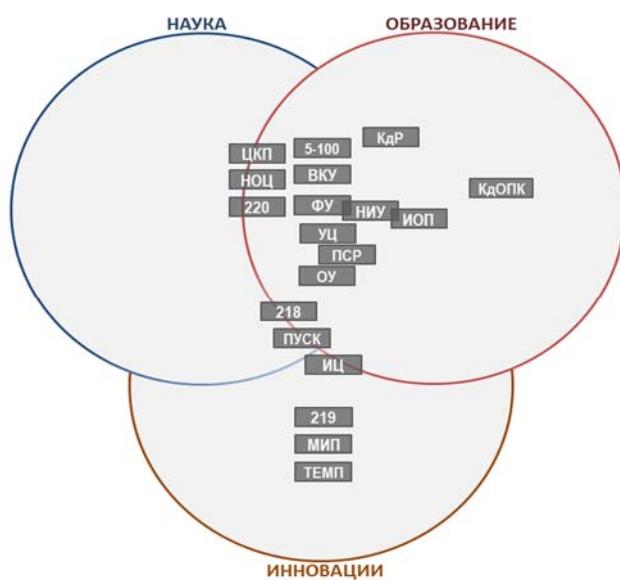
Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			разработок со «Стратегией научно-технического развития Российской Федерации» Образование: участие в обеспечении условий для реализации непрерывного образования, повышения информационной, финансовой и правовой грамотности граждан, развития профессиональной компетенции преподавателей		
Целевые бюджетные инвестиции	Ежегодно	Адресное финансирование инвестиционных проектов	В зависимости от содержания конкретных проектов	Государственные вузы	<ul style="list-style-type: none"> • В 2005–2017 гг. получателями бюджетных инвестиций стали около 300 вузов • Средний объем поддержки в расчете на 1 вуз – около 1 млрд руб.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, методических и отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Применительно к реализации трех основных миссий университетов важно заметить, что преобладающая часть мер поддержки находится на стыке двух из них – образовательной и научной (*рис. 16*), имея, таким образом, отношение в большей степени к поддержке не предпринимательских университетов, а предыдущей формации организаций высшей школы – исследовательских университетов.

Общий объем поддержки вузов за счет средств федерального бюджета с 2005 по 2017 г. превысил 600 млрд руб., что, например, сопоставимо с совокупными вложениями государства за тот же период во все государственные институты развития: Внешэкономбанк, РОСНАНО, Фонд «Сколково», РВК и др.¹ При этом наибольший объем поддержки – около 80–90 млрд руб. в год – наблюдался в «межкризисный» период 2011–2014 гг., когда государство, с одной стороны, было существенно озабочено поиском и «выращиванием» новых драйверов устойчивого экономического роста, одним из которых призваны были стать университеты, а с другой – еще не переключилось на решение новых задач, диктуемых изменениями внешнеполитической и внешнеэкономической обстановки, таких как снижение зависимости базовых отраслей экономики от импорта.

¹ Подробнее см.: Симачев Ю., Кузык М. (2017) Влияние государственных институтов развития на инновационное поведение фирм: качественные эффекты // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 109–135.



Примечание. Здесь и далее используются следующие условные обозначения:

ЦКП – поддержка развития центров коллективного пользования научным оборудованием;

ТЕМП – Программа «Технологии – малым предприятиям»;

ИОП – инновационные образовательные программы;

ПУСК – Программа «Партнерство университетов с компаниями»;

ФУ – федеральные университеты;

НИУ – национальные исследовательские университеты;

ВКУ – ведущие классические университеты;

НОЦ – поддержка исследований, проводимых коллективами научно-образовательных центров;

МИП – стимулирование создания вузами малых инновационных предприятий;

218 – поддержка развития кооперации вузов и компаний в рамках реализации проектов по созданию высокотехнологичных производств (постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 218);

219 – программы развития инновационной инфраструктуры вузов (постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 219);

220 – поддержка научных исследований под руководством ведущих ученых (постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 220);

ПСР – программы стратегического развития вузов;

КдР – поддержка проектов по подготовке высококвалифицированных кадров для предприятий и организаций регионов («Кадры для регионов»);

ИЦ – поддержка проектов создания и развития инжиниринговых центров;

5–100 – поддержка ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров («Проект 5–100»);

КдОПК – поддержка программ развития системы подготовки кадров для ОПК (программа «Новые кадры для ОПК»);

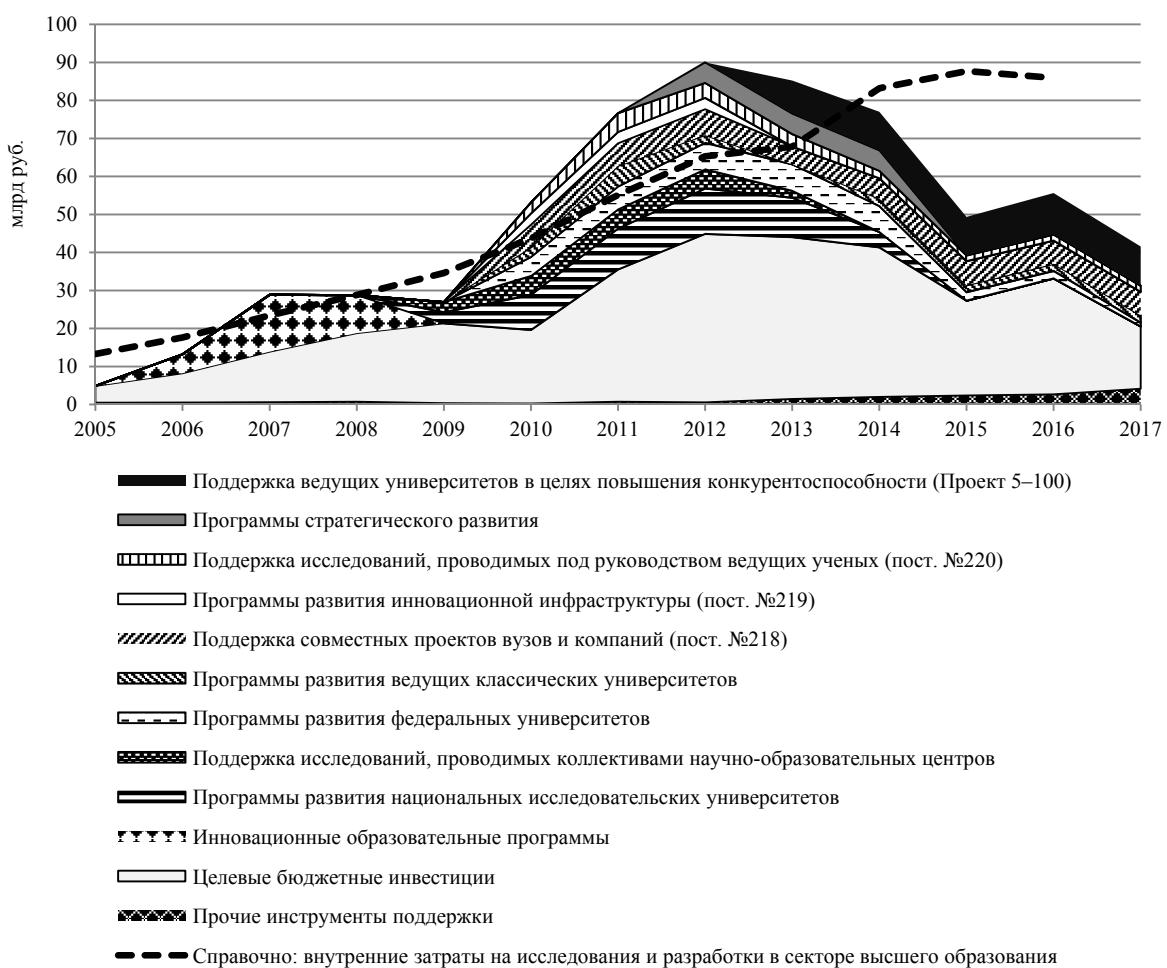
ОУ – опорные университеты;

УЦ – университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов;

ЦБИ – целевые бюджетные инвестиции.

Рис. 16. Направленность инструментов государственной поддержки развития вузов

Источник: составлено авторами.

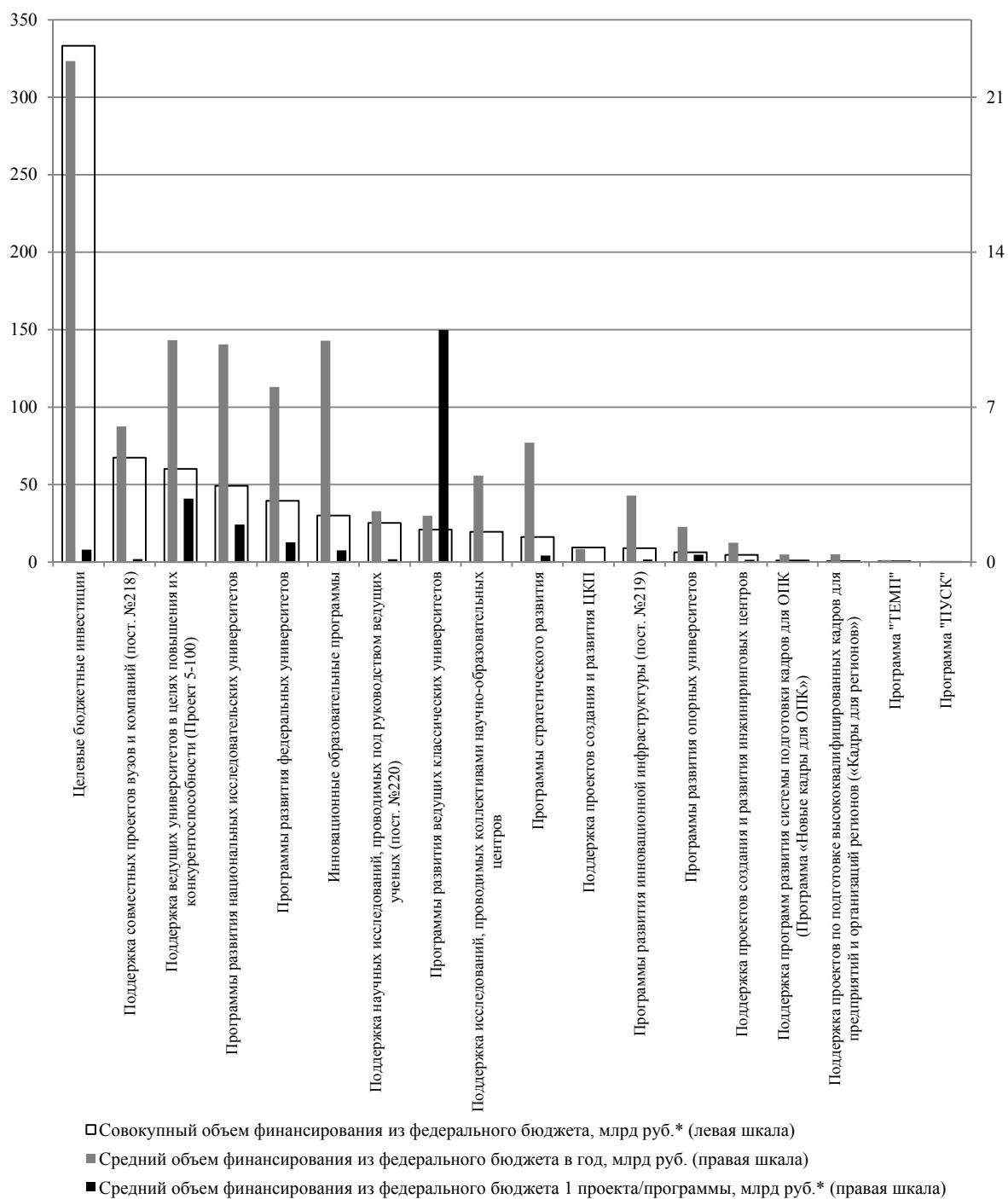


* Средства бюджетов всех уровней и организаций государственного сектора.

Рис. 17. Объем финансовой поддержки вузов из средств федерального бюджета в 2005–2017 гг.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки; Индикаторы науки: 2018: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Наибольший совокупный объем финансирования вузов обеспечивают целевые бюджетные инвестиции. Данное направление кратно превосходит остальные механизмы государственной поддержки вузов, среди которых, в свою очередь, лидируют поддержка кооперационных проектов вузов и компаний в рамках Постановления Правительства РФ от 09.04.2010 № 218, «Проект 5–100», а также поддержка программ развития НИУ и федеральных университетов (рис. 18). В то же время если говорить об объемах бюджетных средств, приходящихся на один реализуемый проект или программу, то в данном отношении явным лидером является финансирование программ развития ведущих классических университетов, за которым следует поддержка вузов в рамках «Проекта 5–100».



* С учетом принятых бюджетных обязательств.

Rис. 18. Объем средств федерального бюджета, распределяемых в рамках различных инструментов финансовой поддержки вузов

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

За период 2005–2017 гг. государственную поддержку получили 414 действующих вузов¹, или примерно половина их общего числа. При этом подавляющее большинство бенефициаров (97%) относится к государственной форме собственности. В результате в рассматриваемый период государственной поддержкой в каких-либо формах было охвачено 80% функционировавших в 2017 г. государственных и муниципальных вузов и лишь 4% негосударственных высших учебных заведений. Безусловно, такая ситуация обусловлена прежде всего тем, что большинство инструментов поддержки ориентировано только на государственные вузы, однако и механизмы, формально распространяющиеся на организации любой формы собственности, на практике крайне редко применяются в отношении негосударственных вузов.

Если же говорить о субъектном охвате отдельных мер и инструментов государственной поддержки – о числе вузов-бенефициаров, – то лидерами в данном отношении являются целевые бюджетные инвестиции и стимулирование создания малых инновационных фирм, затронувшие примерно по 300 вузов, а также поддержка исследований, проводимых коллективами НОЦ, получателями которой стали около 250 действующих университетов.

Важно отметить весьма неравномерное распределение государственной поддержки в вузовском секторе: почти 2/3 вузов не получали поддержку в рассматриваемый период либо смогли воспользоваться лишь одним ее направлением, тогда как 5% университетов являлись бенефициарами 10 и более инструментов поддержки (рис. 19). Лидерами по количеству используемых направлений государственной поддержки являются крупные региональные вузы: ТГУ, ТПУ, НГТУ, СГАУ и УрФУ. Интересно, что среди вузов с богатой палитрой инструментов государственной поддержки представлены не только завсегдатаи мировых университетских рейтингов, но и менее известные вузы, такие как Донской государственный технический университет или Петрозаводский государственный университет.

Еще более явно неравномерность государственной поддержки вузовского сектора проявляется в распределении бюджетного финансирования: более половины выделенных в 2005–2017 гг. средств федерального бюджета пришлось на 3% вузов. Лидерство в данном отношении принадлежит вузам двух столиц – НИУ ВШЭ, МГУ им. М.В. Ломоносова, СПбГУ и МФТИ.

Неравномерность государственной поддержки отчетливо прослеживается также на уровне отдельных ее инструментов, допускающих возможность неоднократного использования одними и теми же вузами. Так, примерно пятая часть из более чем 400 кооперационных проектов вузов и компаний по созданию высокотехнологичных производств приходится на 6 вузов – МГУ им. М.В. Ломоносова, МФТИ, МИСиС, МГТУ им Н.Э. Баумана, НИУ ИТМО и УрФУ. Еще более неравномерно распределены мегагранты на проведение исследований под руководством ведущих ученых, четверть из которых выделена четырем вузам: МГУ им.

¹ Стого говоря, число вузов – получателей поддержки было несколько большим, но часть из них была реорганизована в форме присоединения к другим организациям высшего образования.

М.В. Ломоносова, НГУ, МФТИ и СПбГУ. Кроме того, МГУ стал явным лидером в рамках поддержки исследований НОЦ, получив почти треть соответствующего финансирования, распределенного между вузами. НИУ ВШЭ заметно превосходит другие университеты по объемам целевых бюджетных инвестиций, став получателем 9% таких ассигнований, адресованных вузовскому сектору в 2005–2017 гг. Безусловным лидером организации и развития при содействии государства центров коллективного пользования научным оборудованием является ЮФУ, в структуре которого действует почти полтора десятка таких объектов инфраструктуры.

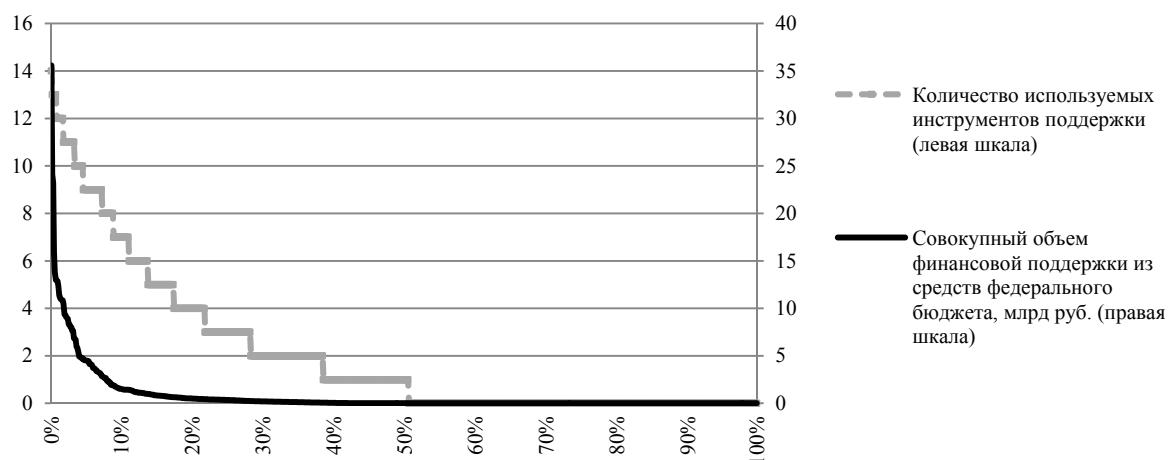
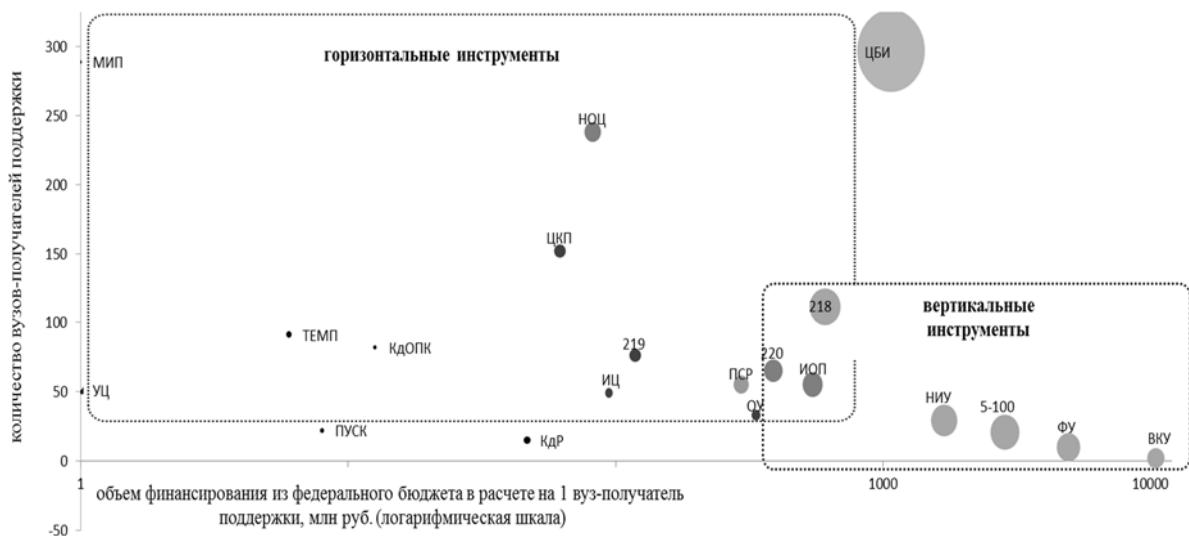


Рис. 19. Распределение вузов по количеству используемых инструментов поддержки и объему полученных средств федерального бюджета в 2005–2017 гг.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

В целом в рамках государственной политики стимулирования развития университетского сектора достаточно отчетливо прослеживаются два направления. Первое из них – горизонтальное – включает меры, ориентированные на широкий круг получателей, относительно скромные (по крайней мере, на фоне второй категории инструментов) объемы поддержки каждой отдельно взятой программы или проекта, а также, как правило, на вовлечение в сферу поддержки новых, ранее не за действованных вузов. Второе направление – вертикальное – предусматривает масштабную адресную финансовую поддержку достаточно узкого круга «избранных» университетов (рис. 20). Кроме того, ряд мер поддержки занимают промежуточное положение между этими направлениями. Так, целевые бюджетные инвестиции по своей сути являются вертикальными в силу адресности поддержки, однако при этом охватывают широкий круг вузов, отнюдь не только лучших и

известных. Кроме того, на пересечении горизонтальной и вертикальной политики находятся инновационные образовательные программы вузов, фактически исполнившие роль предшественника НИУ, а также поддержка кооперационных проектов компаний и вузов и мегагранты на проведение исследований под руководством ведущих ученых, в рамках которых высокая повторяемость поддержки сочетается с попытками охватить все новые вузы.



Примечание. Площадь кругов соответствует совокупным объемам финансирования из средств федерального бюджета.

Рис. 20. Масштабы применения инструментов государственной поддержки вузовского сектора (по состоянию на конец 2017 г.)

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Принципиально важный вопрос, возникающий при рассмотрении любых направлений и инструментов государственной политики, состоит в том, были ли предпринятые государством действия результативны. Доступные официальные данные и материалы не только не дают исчерпывающего ответа на данный вопрос, но и не позволяют сколько-нибудь значимо приблизиться к ответу на него. С одной стороны, на всем протяжении периода государственной поддержки ряд значимых характеристик функционирования вузовского сектора демонстрировал тенденцию к росту. С другой стороны, рост соответствующих показателей начался еще до старта масштабной господдержки вузов и происходил на фоне положительной динамики целого ряда базовых макропоказателей.

Вообще говоря, для получения необходимой «доказательной базы» результативности реализуемой государством политики требуется выделить эффекты, которые получены именно благодаря предпринятым государством действиям и не

были бы достигнуты в их отсутствие. При этом следует учитывать не только непосредственные результаты поддержки, но и косвенные эффекты, в том числе изменения в поведении бенефициаров поддержки и их контрагентов¹. Заметим, что и прямые, и косвенные, и особенно поведенческие эффекты нередко возникают с существенной задержкой – до нескольких лет. На сегодняшний день практика проведения подобного рода оценки в российской системе государственного управления отсутствует. Строго говоря, это исключает возможность обоснованных суждений и выводов не только, собственно, о результативности государственной политики в области поддержки вузовского сектора (равно как и в других сферах), но и о том, насколько устойчивы происходящие позитивные изменения и сдвиги и сохраняются ли они в случае прекращения поддержки.

Не позволяет получить ответ на вопрос о результативности государственной поддержки вузов и рассмотрение их позиций в ведущих мировых рейтингах. С одной стороны, в последние годы происходит значимое расширение представительства российской высшей школы в рейтингах. Так, в 2018 г. по сравнению с 2013 г. количество российских вузов в рейтинге QS увеличилось в 1,6 раза, ARWU – в 6 раз, THE – в 35 раз! (Правда, в последних двух случаях не обошлось без эффекта низкой базы; также в рассматриваемый период произошло существенное увеличение общего числа рейтингуемых университетов – соответственно в 2 и 3 раза). Кроме того, относительно высокие позиции в рейтингах, как правило, занимают университеты, получившие существенные объемы поддержки (*рис. 21*).

С другой стороны, целый ряд активно поддерживаемых государством вузов, включая некоторые федеральные и национальные исследовательские университеты, по разным причинам не входят ни в один из основных мировых рейтингов. Кроме того, в отличие от рейтинга QS, где позиции большинства российских университетов в последние годы заметно улучшились, в рейтинге THE большая часть представителей России демонстрирует негативную динамику. Интересно также, что наибольший прогресс (либо наименьший регресс) характерен, как правило, для университетов – участников «профильного» «Проекта 5–100», нацеленного именно на улучшение формальных позиций российских вузов в мировых рейтингах, что в соответствии с упоминавшимся выше принципом Гудхарта может свидетельствовать не столько о реальном улучшении качества их деятельности, сколько об искусственном завышении используемых при рейтинговании численных показателей.

¹ В качестве недавнего примера применения подобного подхода в России см.: Симачев Ю., Кузык М., Зудин Н. (2017) Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополнительность // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2. С. 59–93.

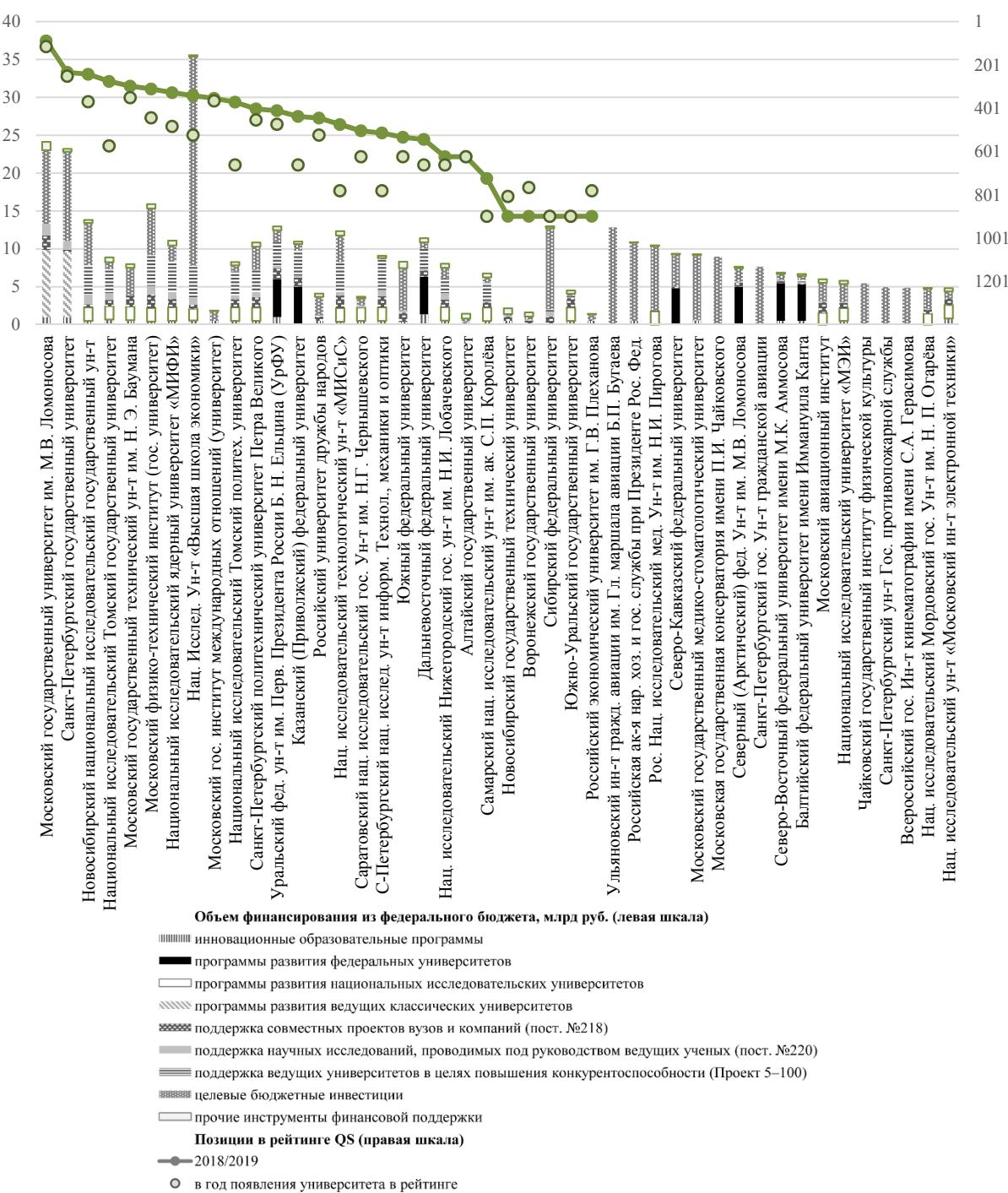


Рис. 21. Совокупный объем финансовой поддержки университетов из средств федерального бюджета в 2005–2017 гг. и позиции университетов в рейтинге QS

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки; QS World University Rankings. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>.

На наш взгляд, предположение о положительном влиянии господдержки на позиции вузов в мировых рейтингах выглядит весьма правдоподобным, а поскольку эффекты поддержки, как уже отмечалось, нередко наступают с существенным запаздыванием, успехи вузов, пока не представленных в рейтингах либо находящихся там «в задних рядах», вполне могут быть делом ближайшего будущего. Однако еще раз подчеркнем, что в отсутствие практики комплексной оценки государственной поддержки, обеспечивающей выделение широкого спектра эффектов ее воздействия на вузы и обособление их от результатов влияния других факторов, вполне можно предполагать и обратное: реализуемые меры мало способствуют глобальной конкурентоспособности российских университетов, а продвижение некоторых из них в рейтингах является результатом отчасти благоприятного стечения обстоятельств, а отчасти – намеренного манипулирования.

* * *

К настоящему времени существует ряд свидетельств в пользу происходящего усиления влияния университетского сектора на экономическое развитие. Довольно часто это связывается с возникновением и развитием новой генерации организаций высшей школы – предпринимательских университетов.

«Идеальный образ» современного предпринимательского университета детально описан в экономической литературе. Главная его особенность состоит в том, что наряду с образовательной и научной он в значительной мере берет на себя также функцию по «встраиванию» подготавливаемых кадров и создаваемых знаний и технологий в экономику и общество, выступая тем самым ключевым агентом долгосрочного развития. Непрерывно взаимодействуя с государством и бизнесом и получая от них необходимые средства и идеи для собственного развития, такой университет тем не менее сохраняет полную самостоятельность в принятии решений относительно конкретных направлений такого развития. В свою очередь, сам университет является объединением тесно сотрудничающих, координируемых единым управляющим центром, но при этом относительно независимых творческих коллективов и групп, проникнутых предпринимательским духом и культурой, которые по своей сути «идеологически» близки успешным инновационным фирмам. Во многом именно благодаря деятельности таких подразделений университет преодолевает традиционные рамки образовательного или научно-образовательного учреждения и фактически выступает в качестве диверсифицированной корпорации, не только производящей, но и успешно «реализующей» востребованные экономикой и обществом знания и кадры.

Важно заметить, что объединение «под одной крышей» современного университета образовательной, научной и инновационной деятельности влечет за собой не только выгоды и преимущества, но и весьма значимые риски, ключевой из которых, на наш взгляд, состоит в явном преобладании одних видов деятельности в

ущерб другим. При этом если инновационная деятельность способна генерировать существенные доходы, а перспективные научные проекты способствуют укреплению академической репутации проводящих их исследователей, подразделений и всего университета через выступления, публикации, цитирования и т.д., а кроме того, позволяют привлекать исследовательские гранты, то образовательная деятельность на этом фоне выглядит наименее привлекательной, поскольку ее результаты проявляются главным образом в долгосрочной перспективе – в успешности профессиональных траекторий выпускников¹. По этой причине в рамках функционирования университета крайне важно избегать диспропорций, обеспечивающих сиюминутную выгоду, но несущих угрозу в долгосрочной перспективе. Отметим, что, по мнению ряда экспертов, обеспечение баланса трех основных составляющих деятельности университетов – образования, науки и коммерциализации создаваемых технологий – является задачей государственной политики². Не вдаваясь в обсуждение данной точки зрения, мы считаем важным тем не менее подчеркнуть, что государственное вмешательство должно иметь характер «тонкой настройки», а ни в коем случае не прямых директивных указаний либо «квот» на определенные виды деятельности, дабы не подрывать один из основополагающих принципов функционирования предпринимательских университетов – возможность независимого принятия решений в пределах профессиональной компетенции.

Безусловно, теоретические представления о современном университете являются в некоторой степени идеализированными, однако при этом нельзя не отметить, что они имеют под собой вполне реальные основания: «прототипом» модели предпринимательского университета служат ведущие мировые вузы, прежде всего США и Западной Европы: Массачусетский технологический институт (Massachusetts Institute of Technology), Стэнфордский университет (Stanford University), Университет Кембриджа и ряд других³. Вместе с тем даже в странах с развитой университетской наукой образу предпринимательского университета, как правило, соответствует лишь небольшое (в национальном масштабе) число элитных вузов. Отчасти исключением здесь являются США, где исследовательская и инновационная деятельность не является уделом узкого круга «избранных» университетов, а в той или иной степени присуща многим учреждениям высшей школы.

¹ Беляева Л., Беляева М. (2017) Университетская наука: логистический поворот // Педагогическое образование в России. 2017. № 1. С. 135–214.

² Schartinger D., Polt W., Gassler H., Shibany A. et al. (2002) Good practice in industry–science relations // European Commission. Benchmarking papers No 5/2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

³ Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R. (2000) The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // Research Policy. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330; Виссема Й. (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

Важно отметить, что реальный уровень развития национального сектора высшего образования в целом и университетской науки в частности слабо взаимосвязан с удельным весом высшей школы в проведении исследований и разработок. По соответствующему показателю с Россией сопоставимы, с одной стороны, такие страны, как США, Япония, Израиль и Корея, а с другой – Киргизия, Таджикистан и Молдавия. Гораздо больше о роли сектора высшего образования в стране говорит уровень «качества» ведущих университетов, причем в контексте всех трех основных составляющих их деятельности – образовательной, научной и предпринимательской. При подобном рассмотрении в числе стран, существенно продвинувшихся на пути создания предпринимательских университетов, оказываются практически все наиболее индустриально и экономически развитые страны Западной Европы, Северной Америки и Азии.

Россия на сегодняшний день объективно не относится к числу лидеров внедрения модели предпринимательского университета. «Отягчающим обстоятельством» для российской высшей школы является унаследованная еще с советских времен второстепенная роль в генерации новых знаний и их трансформации в коммерческие продукты и технологии, которая по большому счету сохраняется до сих пор, несмотря на происходящий уже почти 20 лет рост количественных показателей исследовательской деятельности вузовского сектора.

В течение, как минимум, последнего десятилетия государство прилагает существенные усилия к развитию исследований и инноваций в высшей школе, причем особенно ярко это проявилось после 2009 г. – на фоне попыток государства извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста. При этом в реализуемой государством политике поддержки вузовского сектора, в отличие от многих других направлений действий государства, довольно четко прослеживается внутренняя логика ее построения, пусть и не бесспорная. Так, меры с широким «охватом» (стимулирование создания малых инновационных фирм, поддержка проектов создания ЦКП и исследований НОЦ) перемежались с инструментами поддержки небольшого числа вузов – лидеров (программы развития национальных исследовательских, федеральных и ведущих классических университетов, а также «Проект 5–100»). Важно также заметить преемственность одних мер по отношению к другим: например, масштабная, но непродолжительная поддержка инновационных образовательных программ вузов переросла в присвоение существенной части из них постоянных статусов и категорий; федеральные и национальные исследовательские университеты составили основную массу участников «Проекта 5–100», в свою очередь, участие в данном проекте наряду со статусом федерального или опорного университета облегчает вузу получение официального признания в качестве университетского центра развития региона.

В целом в рамках реализуемой государством политики развития университетского сектора можно выделить два существенно различающихся, практически «перпендикулярных» направления. Первое из них предусматривает масштабную поддержку узкого круга вузов-лидеров, причем наиболее существенное развитие

соответствующий инструментарий получил в «межкризисный» период с 2010 по 2013 г. Второе направление изначально ориентировано на широкий круг вузов-бенефициаров и вовлечение «в орбиту» государственной поддержки новых игроков, по этой причине некоторые из его механизмов содержат ограничения на участие в них вузов, ранее действовавших в других схемах поддержки.

Если же говорить о результативности реализуемых государством действий по развитию исследовательской и инновационной деятельности в секторе высшего образования, то на сегодняшний день этот вопрос остается, по большому счету, открытым. В принципе, учитывая продолжительный период государственной поддержки и весьма значительные масштабы, мы считаем наиболее вероятным, что она оказала позитивное влияние на развитие вузовского сектора в целом и повышение конкурентоспособности ведущих российских университетов, хотя и не можем однозначно это утверждать. В то же время очень высокая концентрация поддержки, особенно финансовой, ее постоянная повторяемость и наличие относительно небольшого в масштабах всего вузовского сектора числа ее постоянных «потребителей» позволяют говорить, по меньшей мере, о недостаточной эффективности второго – горизонтального – направления поддержки, ориентированного на максимально широкий ее охват. Безусловно, слабое распространение формально «массовых» инструментов поддержки среди российских вузов в значительной степени является следствием слабости и пассивности существенной их части. Однако наряду с этим значимую роль играют имеющиеся ограничения в предоставлении поддержки, причем как формальные – связанные с формой собственности вузов, их ведомственной принадлежностью и т.п., так и неформальные, главным из которых является широко известный и распространенный в государственной политике «эффект Матфея» – когда получение организацией государственной поддержки повышает шансы на доступ к ней в дальнейшем¹.

Таким образом, при несомненной важности поддержки развития университетов – национальных лидеров потенциал воздействия государства на конкурентоспособность высшей школы состоит также в активизации развития «широких слоев» российского вузовского сектора. При этом, как показывают результаты ранее проведенных исследований, механизмы бюджетного финансирования, традиционно преобладающие и среди мер государственной поддержки вузов, и в ряде других направлений реализуемой государством политики, хороши для оказания точечного и акцентированного воздействия, тогда как для обеспечения массового охвата больше подходят налоговые инструменты, меры в области стандартизации, а также «настроенные» соответствующим образом направления деятельности институтов развития².

¹ См., например: Crespi F., Antonelli C. (2011) Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulability in high-tech and low-tech industries. University 'Roma Tre'. Departmental Working Papers of Economics, 2011. № 0140.

² Иванов Д., Кузык М., Симачев Ю. (2012) Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения // Форсайт. 2012. № 6 (2).

Возвращаясь к вопросу о практическом воплощении в России модели предпринимательского университета, необходимо признать, что государственная политика поддержки вузовского сектора (и особенно ведущих его представителей) де-факто направлена на развитие не столько предпринимательских университетов, сколько предыдущей их генерации – исследовательских университетов. Здесь можно согласиться с мнением М. Соколова, что лейтмотивом крупных государственных инициатив последних лет, призванных изменить сложившийся вузовский ландшафт, – таких как присвоение категории и поддержка программ национальных исследовательских университетов, «Проект 5–100» – был «исследовательский поворот – попытки оценивать и вознаграждать вузы на основании их соответствия идеальному типу исследовательского университета»¹. Соответствующие действия государства возымели определенный эффект: в России сформировалась группа исследовательских университетов, относительно эффективно совмещавших (либо, как минимум, способных совмещать) образовательную деятельность с научной. Однако количество представителей данной группы в разных исследованиях оценивается на уровне двух – четырех десятков, тогда как для большинства российских вузов доминирующей по-прежнему является образовательная деятельность^{2, 3}.

Важно заметить, что в период «бурных 90-х» российские вузы в определенном отношении приблизились к модели предпринимательского университета, обретя несопоставимо большую, чем ранее, независимость от государства и будучи вынуждены активно искать средства на рынке. Существенно возрос уровень самостоятельности подразделений вузов, а их деятельность нередко имела сугубо предпринимательский характер⁴. Однако диверсификация финансирования вузов обеспечивалась главным образом за счет оказания ими платных образовательных услуг, а также некоторых других активностей (включая нередко непрофильное использование имущества), тогда как исследовательская деятельность деградировала, что позволяло вузам выжить в краткосрочной перспективе, но подрывало их

С. 18–41; Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. (2012) Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

¹ Соколов М. (2017). Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

² При этом в научной среде (прежде всего среди представителей академической науки) весьма популярна точка зрения, что в российских реалиях университеты, в принципе, едва ли способны стать эффективными центрами исследований и проводниками их результатов в производство и потому должны быть сосредоточены на решении задачи обеспечения экономики высококвалифицированными кадрами (см., например, [Полтерович, 2016]).

³ Абанкина И., Алескеров Ф., Белоусова В., Гохберг Л., Зиньковский К., Кисельгоф С., Швыдун С. (2013) Типология и анализ научно-образовательной результативности российских вузов // Форсайт. 2013. № 7 (3). С. 48–63; Кузьминов Я., Семенов Д., Фрумин И. (2013). Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–69.

⁴ Соколов М. (2017). Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

способность к долгосрочному развитию¹. В последнее же время наблюдается обратный процесс: с одной стороны, исследовательская деятельность вузов достаточно успешно развивается, в очень существенной мере – благодаря масштабной государственной поддержке, а с другой стороны, при формальной диверсификации каналов финансирования вузов реальная их зависимость от государства, скорее, возрастает.

Кроме того, за последнее десятилетие существенно возросла централизация университетского управления, что лишило подразделения существенной части прежней самостоятельности и ограничило возможности любых проявлений ими предпринимательской инициативы – как негативных, так и позитивных с точки зрения долгосрочного развития².

Как отмечают Т.Л. Клячко и В.А. May, нельзя сбрасывать со счетов и рост неопределенности внешней среды, которая окружает современные университеты и создает ощущение кризисности в их развитии. Применительно к России основным внешним вызовом для университетов является смена экономической модели и нарастающая неопределенность экономического развития³.

В заключение отметим, что в отличие от ряда экспертов мы не считаем задачу создания предпринимательских университетов в России принципиально неразрешимой. Однако это требует от государства, традиционно являющегося главным актором и движителем развития вузовского сектора, существенных изменений, причем не только в реализуемой политике в соответствующей сфере, но и в самом его отношении к высшей школе. Во-первых, при стимулировании развития вузовского сектора государству следует уделять существенно большее внимание реализации университетами своей третьей – инновационной – миссии. Во-вторых, государству необходимо предоставить университетам большую самостоятельность в определении путей развития и способов следования по ним, перейдя от модели «квазитотального контроля» к модели «квазиправоправного партнерства». Впрочем, второе, в отличие от первого, представляется в современных условиях крайне маловероятным.

6.5. Общества с ограниченной ответственностью (1998–2018 гг.): этапы развития и проблемы⁴

6.5.1. Общества с ограниченной ответственностью как основная форма ведения бизнеса в России

Юридическая конструкция общества с ограниченной ответственностью появилась в 1892 г. в Германии (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH*). Она не имела

¹ Кузьминов Я., Семенов Д., Фрумин И. (2013). Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–69.

² Соколов М. (2017). Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

³ Клячко Т.Л., May В.А. (2015) Будущее университетов. М.: Дело, 2015. С. 28, 59.

⁴ Автор раздела: Е. Апевалова, РАНХиГС.

каких-либо прообразов и моделей, была искусственно создана в германском Министерстве юстиции и принята в качестве закона. Своим возникновением эта форма в значительной степени обязана ужесточению акционерного законодательства, последовавшему в 1884 г. после завершения периода массового создания акционерных обществ, которое сопровождалось сбором денег с населения под обещание высоких процентов, многочисленными аферами и злоупотреблениями, использующими либерализм тогдашнего германского акционерного законодательства¹.

Мелким и средним предпринимателям требовалась возможность создавать корпорации с небольшим числом участников, относительно небольшим капиталом и более сложным, чем в акционерных обществах, выходом из нее.

Такая корпорация должна была отвечать по своим долгам сама, а участники освобождались от ответственности по долгам корпорации, что и сделало эту форму привлекательной. Структура органов, необходимая обществу с ограниченной ответственностью, была заимствована у акционерного общества, поэтому в Германии их нередко называют «младшей сестрой акционерного общества» или «маленьким акционерным обществом».

В Германии общества с ограниченной ответственностью стали самой популярной формой предпринимательства: в настоящее время их число превысило 1 млн и на их долю приходится более 1/3 всех производимых товаров и оказываемых услуг.

Помимо Германии, общества с ограниченной ответственностью в том или ином виде существуют в ряде стран континентальной системы права – во Франции (*société à responsabilité limitée – SARL*), в Италии (*società a responsabilità limitata – SRL*), в Бельгии (частное общество с ограниченной ответственностью), в Люксембурге (компания с ограниченной ответственностью), в Португалии (пабочее общество). В англо-американской системе – частная компания и закрытая корпорация. Кроме того, в США могут создаваться также закрытые компании с ограниченной ответственностью (*limited liability company – LLC*).² Согласно другому мнению, американские частные компании не являются аналогом обществ с ограниченной ответственностью³.

Еще одним примером страны, придерживающейся английской модели, является Китай (компании с ограниченной ответственностью)⁴.

Эта организационно-правовая форма имеет следующие отличия:

- 1) преобладание диспозитивных норм;
- 2) наличие в ней качеств союза лиц и союза капиталов⁵;

¹ Здесь и далее: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2015. С. 75–77.

² См. подробнее: Корпоративное право / под ред. И.С. Шиткиной. М.: Wolters Kluver, 2007. С. 577–581.

³ Суханов Е.А. Проблемы кодификации корпоративного и вещного права. М.: Статут 2018. С. 21.

⁴ См. подробнее: Корпоративное право. Актуальные проблемы теории и практики / под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2015. С. 95.

⁵ Согласно другой позиции, общества с ограниченной ответственностью являются объединением капиталов.

3) процедура учреждения таких организаций в целом проще, чем процедура учреждения акционерных обществ;

4) менее объемные требования в отношении отчетности¹.

Правовое регулирование деятельности обществ с ограниченной ответственностью является действительно более диспозитивным, чем деятельности акционерных обществ и тем более публичных компаний, однако мера диспозитивности такого регулирования до сих пор остается достаточно дискуссионной².

Действующий сегодня в России Закон об обществах с ограниченной ответственностью был принят в феврале 1998 г.³ – 20 лет назад. Сейчас в России из 4,5 млн зарегистрированных юридических лиц свыше 3,5 млн, т.е. $\frac{3}{4}$, – это общества с ограниченной ответственностью⁴. Большая часть обществ с ограниченной ответственностью относится к малому и среднему предпринимательству.

6.5.2. Правовое регулирование деятельности обществ с ограниченной ответственностью в России: этапы развития и особенности модели

Переход России к рыночной экономике вызвал необходимость нового правового регулирования гражданского оборота и предпринимательской деятельности. В 1994 г. была принята первая часть Гражданского кодекса, закрепившая основные положения о юридических лицах, а также нормы об обществах с ограниченной ответственностью, которые, как говорилось, были заимствованы из Германии.

С этого момента можно говорить о **I этапе (1994 г. – январь 1998 г.)** развития законодательства об обществах с ограниченной ответственностью, который характеризуется тем, что **были заложены основы регулирования деятельности юридических лиц, в том числе обществ с ограниченной ответственностью**

Подробнее см., например: Суханов Е.А. Проблемы кодификации корпоративного и вещного права. М.: Статут 2018. С. 21.

¹ См. подробнее: Корпоративное право / под ред. И.С. Шиткиной. М.: Wolters Kluver, 2007. С. 577–581.

² См. подробнее: Корпоративное право. Актуальные проблемы теории и практики / под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2015. С. 128–129.

³ Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

⁴ Теме правового регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью посвящен целый ряд работ: Могилевский С.Д. Общество с ограниченной ответственностью: законодательство и практика его применения М., 2010; Глушецкий А.А. Открытые и закрытые корпорации. Особенности оборота долей в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью: правовой и экономический аспекты. М.: Статут, 2017; Глушецкий А.А. Уставный капитал: стереотипы и их преодоление. Экономический анализ норм корпоративного права. М.: Статут, 2017; Бородкин В.Г. Гражданко-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017; Чернявский А.Г., Пашинцев Д.А., Терновая О.А. Международное корпоративное право. М.: Кнорус, 2019 и др.

как организационно-правовой формы. Было определено, что обществом с ограниченной ответственностью признается учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров. Участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах размера внесенных ими вкладов (ст. 87 ГК РФ). Было установлено, что общество не может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица (п. 2 ст. 88 ГК РФ). Это ограничение связано с опасностью существования группы юридических лиц, в которых единственным участником было бы одно и то же лицо, управляющее этими юридическими лицами и не несущее никакой имущественной ответственности. В первую очередь имеется в виду ответственность по обязательствам обанкротившегося юридического лица, вызванная указаниями учредителя, и ответственность основного общества по обязательствам дочернего.

Согласно ст. 89 ГК РФ учредительными документами являются учредительный договор и устав. Определено, что высшим органом управления является общее собрание акционеров, установлена его компетенция (ст. 91 ГК РФ). Текущее руководство деятельностью общества осуществляют исполнительный орган, который может быть коллегиальным или единоличным. Исполнительный орган подотчетен общему собранию его участников.

Помимо этого, в законе нашли отражение нормы о реорганизации, ликвидации общества, о переходе доли в уставном капитале другому лицу и выходе участника из общества (ст. 92–94 ГК РФ).

Были также закреплены права и обязанности участников хозяйственного общества (ст. 67 ГК): участвовать в управлении делами общества, получать информацию о деятельности общества, принимать участие в распределении прибыли; получать в случае ликвидации общества часть имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимость и др. В число обязанностей вошли: внесение вкладов и неразглашение конфиденциальной информации о деятельности общества и др., если они предусмотрены его учредительными документами.

Согласно ч. 1 ст. 68 ГК РФ общества могут преобразовываться в общества другого вида или в производственные кооперативы по решению общего собрания участников.

II этап (февраль 1998 г. – 2011 г.) – создание системы норм об обществах с ограниченной ответственностью. В Законе «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ были закреплены следующие нормы:

- о дочерних и зависимых обществах. Общество признается дочерним, если другое (основное) общество в силу преобладающего участия в уставном капитале, либо в соответствии с заключенным договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом. Общество признается зависимым, если другое (преобладающее, участвующее) общество имеет более 20% уставного капитала первого общества (ст. 6);

- о праве на выход из общества независимо от согласия других участников;
- о праве продать или иным образом уступить свою долю в уставном капитале общества (п. 1 ст. 8);
- определена возможность введения (прекращения и ограничения) уставом дополнительных прав для участников общества (п. 2 ст. 8);
- о вкладах в уставный капитал общества: о денежной оценке неденежных вкладов, утверждаемой единогласно решением общего собрания участников;
- о привлечении к оценке вкладов независимого оценщика (ст. 15);
- о праве требовать в судебном порядке исключения из общества участника, который грубо нарушает свои обязанности, либо своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность общества или существенно ее затрудняет. Этим правом наделены участники общества с общей долей не менее 10% уставного капитала (ст. 10);
- об увеличении уставного капитала общества за счет имущества общества, за счет дополнительных вкладов участников, за счет вкладов третьих лиц, принимаемых в общество, если это не запрещено уставом (ст. 17);
- об уменьшении уставного капитала общества. Оно может осуществляться путем уменьшения номинальной стоимости долей всех участников общества и/или погашения долей, принадлежащих обществу (ст. 20);
- об обращении взыскания на долю участника общества в уставном капитале. Такое обращение по требованию кредиторов на долю (часть доли) участника общества осуществляется только на основании решения суда при недостаточности для покрытия долгов другого имущества участника общества (ст. 25);
- о вкладах в имущество общества. Участники общества обязаны, если это предусмотрено уставом общества, по решению общего собрания участников вносить вклады в имущество общества (ст. 27);
- о распределении прибыли общества между участниками. Общество вправе ежеквартально, раз в полгода или раз в год принимать решение о распределении своей чистой прибыли между участниками общества (ст. 28);
- о размещении обществом облигаций (ст. 31);
- о коллегиальном исполнительном органе. Он может быть предусмотрен уставом, избирается общим собранием участников общества (ст. 41);
- об обжаловании решений органов управления обществом. Решение общего собрания общества, принятое с нарушением закона, правовых актов РФ, устава общества и нарушающее права участника общества, не принимавшего участие в голосовании или голосовавшего против оспариваемого решения, может быть признано судом недействительным (ст. 43);
- об ответственности членов совета директоров, единоличного исполнительного органа и членов коллегиального исполнительного органа. Все перечисленные органы должны при осуществлении ими прав и исполнении обязанностей действовать в интересах общества добросовестно и разумно. Также они

несут ответственность за убытки, причиненные обществу их виновными действиями (бездействием), если иные основания и размер ответственности не установлены федеральным законом (ст. 44);

- о сделках с заинтересованностью и крупных сделках (ст. 45, 46). Сделки, в совершении которых имеется заинтересованность членов совета директоров общества, единоличного или коллегиального исполнительного органа общества или заинтересованность участника общества, имеющего совместно с аффилированными лицами более 20% голосов от общего числа участников общества, не могут совершаться обществом без согласия общего собрания участников общества.

Крупной является сделка или несколько взаимосвязанных сделок, которые касаются приобретения, отчуждения или возможности отчуждения обществом прямо или косвенно имущества, стоимость которого составляет более 25% стоимости имущества, если уставом не предусмотрен более высокий размер крупной сделки. Крупными сделками не признаются сделки, совершающиеся в процессе обычной хозяйственной деятельности;

- о ревизионной комиссии общества. Она избирается общим собранием участников общества на срок, определенный уставом (ст. 47 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);
- об аудиторской проверке общества и публичной отчетности (ст. 48–49 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);
- о хранении документов общества (ст. 50).

Получили дальнейшее развитие:

- нормы об уставном капитале общества и долях. (ст. 14 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);
- нормы об органах общества: о высшем органе – собрании участников общества, совете директоров (наблюдательном совете), единоличном исполнительном органе (ст. 32);
- нормы об общем собрании участников общества (ст. 33–39);
- нормы о реорганизации и ликвидации общества (ст. 51–58).

В итоге сформировалась модель общества с ограниченной ответственностью, которая характеризуется следующими особенностями:

- 1) невысокий уставный капитал – 10 тыс. руб., чуть более 130 евро;
- 2) независимость от своего учредителя/учредителей в вопросах существования и ответственности;
- 3) разделение уставного капитала на доли, которые представляют собой оборотоспособный комплекс имущественных и неимущественных прав (прав участия в корпоративных организациях и управления ими);
- 4) более сложная, чем у акционерного общества, процедура входа/выхода учредителей из состава общества;
- 5) заимствованная у акционерного общества структура органов управления.

Общество с ограниченной ответственностью более привлекательно в том случае, когда одновременно участники общества являются его менеджерами и отсутствует или минимизирован агентский конфликт. В этом случае участникам в значительно меньшей степени, чем акционерным обществам, нужен внешний дополнительный контроль деятельности менеджмента (внешний аудит, регистратор, госрегулятор), что влечет снижение издержек.

В течение 2008–2011 гг. были приняты новации, касающиеся выведения из-под действия закона стратегических предприятий (апрель 2008 г.¹); были существенно расширены правомочия совета директоров, которые могут быть отнесены к его компетенции уставом (например, определение основных направлений деятельности общества и др.), отменен договор учреждения общества как учредительный документ, был указан перечень вопросов, решения по которым принимаются единогласно² и 2/3 голосов³, уточнен порядок перехода доли к другим участникам общества, детализирован порядок заключения договора залога доли; введена новая глава «Ведение списка членов общества», уточнена формулировка сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, закреплена обязанность аффилированных лиц уведомить общество в письменной форме о принадлежащих им долях, уточнен порядок совершения крупных сделок и закреплен перечень исключений из него; уточнен порядок слияния, присоединения, преобразования обществ и некоторые другие (декабрь 2008 г.⁴). Далее, в июле – августе 2009 г.⁵ было закреплено право требовать передачи доли в судебном порядке, если сторона сделки неправомерно уклоняется от ее нотариального удостоверения (п. 11 ст. 21 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»); статья, касающаяся *обжалования решений органов управления общества*, закрепила положение о том, что «суд вправе оставить в силе обжалуемое решение, если допущенные нарушения не являются существенными и решение не повлекло за собой убытков обществу или данному участнику либо возникновение иных неблагоприятных последствий» (п. 3 ст. 43 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»). Были дополнены положения *о предоставлении обществом информации*, в частности,

¹ Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

² Это решения об учреждении общества, об утверждении его устава, утверждении денежной оценки ценных бумаг, других вещей или имущественных прав либо иных имеющих денежную оценку прав, вносимых учредителями общества для оплаты долей в уставном капитале общества.

³ 2/3 голосов принимаются решения об избрании органов управления общества, об образовании ревизионной комиссии или об избрании ревизора общества и утверждении аудитора.

⁴ См. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

общество обязано обеспечивать участникам общества доступ к имеющимся у него судебным актам по спору, связанному с созданием общества, управлением и участием в нем, об изменении основания или предмета ранее заявленного иска и некоторые другие.

В феврале 2010 г. был уточнен порядок выплаты части распределенной прибыли общества¹, срок выплаты не должен превышать 60 дней со дня принятия решения о распределении прибыли между участниками общества (п. 3 ст. 28 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

Участник общества, которому часть распределенной прибыли не была выплачена, вправе обратиться в течение трех лет к обществу с требованием о выплате соответствующей части прибыли. Устав может предусматривать более продолжительный срок, но не более 5 лет. Срок для обращения с таким требованием в случае пропуска продлению не подлежит. Исключение – случай, когда участник общества не подавал такое требование под влиянием насилия или угрозы (п. 4 ст. 28 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

В июле 2011 г. были уточнены правила уменьшения уставного капитала общества². Так, в частности, в течение 3 рабочих дней после принятия решения об уменьшении уставного капитала общество обязано сообщить о таком решении в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, и дважды с периодичностью раз в месяц обязано публиковать объявления в органах печати. Требования к публикации такого уведомления закреплены в пп. 3, 4 ст. 20 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Кроме того, закреплены:

- срок требования кредитором досрочного исполнения обязательств, а при невозможности – его прекращения и возмещения убытков (30 дней со дня публикации последнего уведомления об уменьшении уставного капитала, если права требования кредитора возникли до опубликования уведомления);
- срок исковой давности в 6 месяцев со дня последнего опубликования уведомления об уменьшении уставного капитала;
- право суда на отказ в удовлетворении вышеуказанного требования, если общество докажет, что в результате уменьшения уставного капитала права кредиторов не нарушаются и что предоставленное обеспечение является достаточным для надлежащего исполнения обязательства (п. 6 ст. 20 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования выплаты дивидендов (распределения прибыли)».

² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов».

Далее законодателем были урегулированы вопросы о фондах и чистых активах общества: стоимость таких активов (кроме кредитных организаций) определяется по данным бухгалтерского учета¹, для кредитных организаций определяется величина собственных средств (капитала)², общество обязано обеспечить любому заинтересованному лицу доступ к информации о стоимости его чистых активов. Кроме того, годовой отчет общества должен содержать информацию о величине чистых активов общества³.

В случае уменьшения величины чистых активов общества относительно уставного капитала общество не позднее чем через 6 месяцев обязано принять решение или об уменьшении уставного капитала, или о ликвидации общества.

III этап (2012 г. – настоящее время) – реформа гражданского законодательства, внесшая системные изменения и сформулировавшая фундаментальные нормы права в сфере деятельности юридических лиц, направленных на дальнейшее развитие норм о корпоративном управлении путем изменения норм о реорганизации и ликвидации предприятий, введения норм о корпоративных договорах, правах и обязанностях обществ. Для рассматриваемой темы наиболее значимы из них:

- а) *введение понятия корпоративных отношений* как отношений, связанных с участием в корпоративных организациях или с управлением ими;
- б) *закрепление корпоративных прав*, без наличия которых юридическое лицо не существует как таковое;
- в) *создание системы организационно-правовых форм юридических лиц*⁴.

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

¹ Приказ Минфина России от 28 августа 2014 г. № 84н (ред. от 21 февраля 2018 г.) «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов».

² Указание Банка России от 12 ноября 2009 г. № 2332-У (ред. от 2 июня 2016 г.) «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации».

³ Годовой отчет должен содержать:

- 1) показатели, характеризующие динамику изменения стоимости чистых активов и уставного капитала общества за последние три завершенных финансовых года, включая отчетный год, или, если общество существует менее чем три года, за каждый завершенный финансовый год;
- 2) результаты анализа причин и факторов, которые, по мнению единоличного исполнительного органа общества, совета директоров (в случае образования в обществе указанного совета), привели к тому, что стоимость чистых активов общества оказалась меньше его уставного капитала;
- 3) перечень мер по приведению стоимости чистых активов общества в соответствие с размером его уставного капитала (п. 3 ст. 30 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

⁴ В мае 2014 г. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

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

Пересмотр норм о юридических лицах в целом был продиктован, по мнению некоторых авторов¹, необходимостью упрощения и унификации правового регулирования, устранения множественности действующих законов и их взаимных противоречий, повышения роли Гражданского кодекса в регулировании статуса юридических лиц.

г) *упрощение подготовки учредительных документов юридических лиц.* Все юридические лица, кроме хозяйственных обществ, должны действовать только на основании уставов, утвержденных учредителями (участниками), хозяйственные общества – на основании учредительного договора. Предусмотрена возможность использования типовых уставов, утвержденных соответствующим государственным органом. Учредители вправе утвердить внутренний регламент, регулирующий корпоративные документы;

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

Кроме того, введение такого принципа, на наш взгляд, сближает российскую правовую систему с англосаксонской возможностью вынесения решения, руководствуясь не только конкретной нормой, но и общими принципами;

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

¹ Сойфер Т.В. Актуальные направления развития гражданского законодательства о некоммерческих организациях // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 8; Кодификация российского частного права / под ред. П. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.

(участников) убытки, причиненные по их вине юридическому лицу. При совместном причинении убытков предусмотрена солидарная ответственность. Соглашения об ограничении или устраниении такой ответственности ничтожны. Фактически введен механизм защиты интересов собственника от злоупотреблений менеджмента, что широко распространено в российской практике. Практика рассмотрения вопросов взыскания убытков с членов совета директоров пока не сложилась;

ж) существенное изменение нормы о реорганизации юридических лиц – введена возможность комплексной реорганизации юридических лиц, т.е. реорганизации юридического лица с одновременным сочетанием различных форм реорганизации, а также реорганизации с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к разным организационно-правовым формам. Представляется, что такие широкие возможности реорганизации затруднят выяснение правопреемства и будут способствовать злоупотреблениями со стороны реорганизуемых предприятий;

з) введение понятия «недействующее юридическое лицо», под которым понимается юридическое лицо, которое в течение 12 месяцев не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету. Такое лицо считается фактически прекратившим свою деятельность и подлежит исключению из единого государственного реестра юридических лиц, что не препятствует привлечению к ответственности лиц из его органов управления, лиц, определяющих его действия. Введение такого порядка является позитивным и будет способствовать «расчистке» рынка от брошенных компаний и фирм-однодневок;

и) введение общих положений о правах и обязанностях участников корпорации. В нем в значительной степени повторяются действующие нормы о правах и обязанностях юридических лиц. Новыми являются: обязанность участвовать в принятии корпоративных решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность, если их участие необходимо для принятия такого решения, а также обязанность не совершать действий в ущерб интересам корпорации. Значимым представляется закрепление прав:

- требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков;
- оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Закон и учредительный документ корпорации могут содержать и другие права и обязанности для ее участников.

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

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

Тем самым участникам обществ с ограниченной ответственностью предоставлен новый механизм, который способен изменить распределение сил в корпоративном управлении. При наличии взаимного согласия участники общества наделены возможностью иного, чем в законе, регулирования;

л) развитие получили и общие положения *об уставном капитале хозяйственного общества*. При оплате уставного капитала должны быть внесены исключительно денежные средства. Денежная оценка неденежного вклада в уставный капитал должна быть проведена независимым оценщиком, а участникам хозяйственного общества было запрещено определять денежную оценку неденежного вклада выше стоимости, определенной оценщиком;

м) определена *солидарная субсидиарная ответственность участников общества и независимого оценщика* в случае недостаточности имущества общества при оплате долей неденежными средствами в размере суммы, на которую завышена оценка имущества, внесенного в уставный капитал, в течение 5 лет с момента регистрации общества и/или внесения в устав соответствующих изменений. Такая ответственность не распространяется на общества, созданные в процессе приватизации путем приватизации унитарных предприятий.

В 2012–2018 гг. в Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» были введены более жесткие требования к совершению ряда сделок (нотариальная форма), а нотариус наделен правом удостовериться, что отчуждаемые доли полностью оплачены. Существенные изменения претерпели статьи о сделках с заинтересованностью и о крупных сделках. Сделки с заинтересованностью теперь не являются обязательными. Уставом общества могут быть установлены иной порядок одобрения сделок с заинтересованностью либо указание на неприменение норм о заинтересованности. Крупными теперь однозначно считаются только сделки, выходящие за пределы обычной хозяйственной деятельности. Введены новые нормы об опционе.

В 2014 г. в ст. 52 ГК РФ было введено понятие типового устава для обществ с ограниченной ответственностью. Сегодня их существует 36¹. Реальная возможность выбрать типовой устав ООО появится только после 25 июня 2019 г.²

¹ Выступление И.С. Шиткиной на Гайдаровском форуме 2019 г. 17.01.2019. URL: <http://gaidarforum.ru/about/mediamaterials/video/17-yanvary-2019/>

² Типовой устав ООО в 2018 г. URL: <https://www.tegberry.ru/registraciya-ooo/tipovoy-ustav-ooo-v-2017-godu>

В 2016 г. была введена возможность передачи Федеральной нотариальной палате ведения и хранения списка участников общества в реестре списков участников обществ с ограниченной ответственностью единой информационной системы нотариата. Был сокращен до 1 года срок для ликвидации обществ. Было закреплено, что уставом общества может быть предусмотрена необходимость получения согласия совета директоров или общего собрания на совершение определенных сделок.

Действующему Закону «Об обществах с ограниченной ответственностью» исполнилось 20 лет.

6.5.3. О некоторых проблемах регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью

Прежде всего необходимо остановиться на вопросах корпоративных договоров. Первые корпоративные договоры появились в России примерно с 1990-х годов, когда участники российских хозяйственных обществ стремились вывести корпоративные соглашения из-под российского регулирования¹.

В 2006 г. в решениях по конкретным делам ЗАО «Русский стандарт страхование» и делу ОАО «МегаФон» было указано, что условия соглашений акционеров признаны недействительными в связи с отсутствием в законодательстве регулирования подобного вида соглашений с соответствующим содержательным наполнением. При этом суды не исследовали каждое условие соглашения в отдельности на предмет его соответствия природе корпоративных отношений и тем обязательствам, которые добровольно приняли на себя стороны².

Практика достаточно долго не могла разрешить вопросы, связанные с применением норм иностранного права в области корпоративных соглашений. Это было связано с тем, что корпоративные договоры находятся на стыке двух областей частного права, которым свойственны противоположные подходы на уровне международного частного права. Как известно, в сфере договорных обязательств доминирует принцип автономии воли сторон, в соответствии с которым сами стороны имеют возможность выбрать право, применимое к договору (ст. 1210 ГК РФ). Напротив, корпоративное право – это область практически безраздель-

¹ Корпоративные соглашения выводились из-под российского регулирования за счет таких стандартных схем, как: 1) создание холдинговой структуры с заключением соглашения акционеров по иностранному праву в отношении компании, переведенной в иностранную юрисдикцию; 2) применение иностранного права к соглашению напрямую, когда создание холдинговой структуры невозможно. См.: Ловырев Д.Е. Правовые особенности корпоративных соглашений // Текст выступления на конференции «Практика применения соглашения акционеров и проблемы ответственности органов управления, акционеров и участников АО и ООО». URL: <http://www.mzs.ru/upload/iblock/434/434a72b108ab8584352722a2c0c37607.pdf>

² См. подробнее: Бородкин В.Г. Гражданко-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 14–15; Степанов Д.И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. 2014. № 7.

ного и императивного господства личного закона юридического лица, под которым понимается право по месту его государственной регистрации (п. 1 ст. 1202 ГК РФ)¹.

Позже – в декабре 2008 г.² – законодателем были урегулированы отдельно договоры об осуществлении прав участников хозяйственного общества, а в июне 2009 г.³ – акционерные соглашения. Принятые нормы не создавали системы и вызывали массу вопросов как у практиков, так и у теоретиков.

С принятием Федерального закона от 30 сентября 2013 г. № 260 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» было закреплено, что стороны корпоративного договора, среди которых есть иностранный элемент, вправе на основании ст. 1214 ГК РФ подчинить свой договор иностранному праву, но с обязательным учетом императивных норм права страны учреждения юридического лица, в отношении которого заключается корпоративный договор.

Дальнейшее развитие нормы о корпоративных договорах получили с реформой гражданского законодательства, когда с 1 сентября 2014 г.⁴ были закреплены общие положения *о корпоративном договоре* (ст. 67.2 ГК РФ). Так, участники хозяйственного общества или некоторые из них вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор). Участники в соответствии с заключенным договором обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей и наступления определенных обстоятельств.

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

¹ См. подробнее: Бородкин В.Г. Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 19.

² Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 115-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

⁴ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

До принятия изменений в Гражданский кодекс объем правомочий участников хозяйственного общества определялся исключительно пропорционально их долям в уставном капитале общества. Корпоративным договором может быть предусмотрен иной объем правомочий. Необходимым условием является внесение сведений о наличии такого договора и о предусмотренном им объеме правомочий участников общества в Единый государственный реестр юридических лиц (абз. 2 п. 1 ст. 66 ГК РФ). Это способно изменить влияние и расстановку сил в принятии корпоративных решений, размер получения дивидендов и др.

Корпоративным договором может быть установлена обязанность его сторон проголосовать на общем собрании участников общества за включение в устав общества положений, определяющих структуру органов общества и их компетенцию, если в соответствии с Гражданским кодексом и законами о хозяйственных обществах допускается изменение структуры органов общества и их компетенции уставом общества.

Участники хозяйственного общества, заключившие корпоративный договор, обязаны уведомить общество о факте заключения корпоративного договора, при этом его содержание раскрывать не требуется. В случае неисполнения данной обязанности участники общества, не являющиеся сторонами корпоративного договора, вправе требовать возмещения причиненных им убытков.

Если иное не установлено законом, информация о содержании корпоративного договора, заключенного участниками непубличного общества, не подлежит раскрытию и является конфиденциальной.

Кредиторы общества и иные третьи лица также могут заключить договор с участниками хозяйственного общества, по которому участники в целях обеспечения охраняемого законом интереса таких третьих лиц обязуются осуществлять свои корпоративные права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей до наступления определенных обстоятельств. К этому договору соответственно применяются правила о корпоративном договоре.

В отличие от российского права корпоративный договор (корпоративные соглашения) уже более 100 лет известен развитым иностранным правопорядкам, входящим в систему как англосаксонского, так и континентального права. При этом судебное и доктринальное признание данного рода соглашений состоялось не сразу. И в правоприменительной практике, и в науке корпоративные соглашения продолжительное время подвергались сомнению. Однако в настоящее время как в зарубежной доктрине, так и в судебных актах корпоративные соглашения

признаются неотъемлемой составляющей регулирования отношений между участниками компаний¹.

С точки зрения доктрины существуют две базовые позиции по вопросу о границах предмета корпоративного договора участников хозяйственных обществ. Первая утверждает неограниченность предмета такого договора в части вопросов управления и деятельности общества, такой подход характерен для Великобритании и США². Наиболее развита практика корпоративных соглашений в США в закрытых корпорациях, где выделяются корпоративные соглашения между участниками корпораций и соглашения с членами совета директоров. Последние обычно направлены на определенное ограничение свободы принятия решений членами советов директоров.

В Англии корпоративный договор может содержать вопросы корпоративного управления компанией, финансовые вопросы, вопросы предоставления отчетности, порядок передачи акций компаний и другие вопросы регулирования отношений сторон в связи с наступлением определенных обстоятельств. К их числу могут быть отнесены условия реализации права требовать продажи акций компании в случае несостоятельности другой стороны договора, существенного нарушения ею своих договорных обязательств, а также в случае наступления обстоятельств «смены контроля» (change of control) – изменения состава акционеров или косвенных владельцев стороны договора. Такое обширное регулирование связано с длительной традицией англо-американской правовой системы.

Вторая позиция заключается в том, что предмет корпоративного договора ограничен вопросами, связанными с порядком осуществления корпоративных прав участников общества, это характерно для стран Западной Европы и России. Если в Европе практика заключения корпоративных договоров имеется, то законодательство по этому вопросу чаще всего отсутствует. Там, где оно есть – например, в Италии, – корпоративному договору посвящено всего 2 статьи, внесенные в законодательство в 2003 г. и содержащие жестко императивные правила о такого рода соглашениях. ГК Италии именует их сопутствующими корпоративно-правовыми соглашениями, что во многом объясняется историческими причинами. Такие соглашения не могут противоречить императивным нормам закона, а их предмет весьма ограничен: осуществление права голоса в акционерном обществе или в его материнской компании; ограничения передачи акций или участия в таких компаниях; совместное осуществление контроля над дочерней компанией, причем срок их действия ограничен – до 5 лет (ст. 2341-bis ГК). В публичных компаниях такие соглашения подлежат оглашению на общих собраниях, а их содержание заносится в протокол собрания и в торговый реестр (ст. 231-ter ГК).

¹ Бородкин В.Г. Гражданское-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 4.

² Здесь и далее: Добрачев Д.В. Актуальные проблемы судебной практики в сфере корпоративного и предпринимательского права. М.: Инфотропик Медиа, 2018.

Наибольшее распространение корпоративные договоры получили в Швейцарии, которая после ряда сомнений все же допустила возможность заключения исключительно между участниками малых (частных, а не публичных) акционерных обществ взаимных договоров не только о согласованном голосовании, но и о предварительной или преимущественной покупке акций, о возложении на акционеров некоторых дополнительных обязанностей (воздержание от взаимной конкуренции, неразглашение определенной информации) или о предоставлении им дополнительных прав (на получение информации и даже на участие в принятии некоторых решений), рассматривая их как договоры об осуществлении прав акционера, но твердо основываясь при этом на их обязательственно-правовой природе, не влияющей, следовательно, на взаимоотношения участника такого договора и акционерного общества в целом.

Такой договор не наделяет участников общества дополнительными корпоративными правами, не является учредительным документом и не выступает дополнением к уставу общества. И если для российского законодательства регламентация договора об осуществлении прав участников хозяйственного общества является существенным этапом развития, то в английском праве признание судами такого договора является продолжением длительной исторической традиции. В российском праве такие нормы содержатся в гражданском законодательстве, в английском праве – правовые нормы о данном виде договоров преимущественно выражены в рамках сложившегося прецедентного права. Расширение сферы действия корпоративного договора, по мнению некоторых авторов¹, может стать основой для злоупотреблений вследствие появления легальной возможности вывода корпоративного управления за рамки органов управления хозяйственного общества. Следствием принятия таких норм может стать существенное ослабление ответственности во всех звеньях корпоративных отношений, включая ответственность самих корпораций и определяющих их деятельность лиц перед кредиторами – другими участниками гражданского оборота. Компания может стать зависимой не только от участников общества, но и от третьих лиц, принимающих участие в формировании условий конкретного корпоративного соглашения². Есть и другая позиция, согласно которой корпоративный договор содержит такое регулирование своих отношений, которое соответствует их целям участия в управлении делами корпорации. И, что немаловажно, его стороны получили реальную возможность для защиты своих прав в случае нарушения корпоративного договора со стороны одного или нескольких участников договора³.

¹ См. подробнее: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2015.

² Решение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 1 августа 2011 г. Протокол № 98 // Вестник гражданского права. 2011. № 5.

³ См.: Степанов Д.И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. 2014. № 7. С. 37.

Еще одна значимая проблема – незащищенность прав кредиторов обществ с ограниченной ответственностью. В целях обеспечения экономической ответственности должника интересы кредиторов обществ должны быть защищены. В романо-германской системе это происходит за счет высокого уровня уставного капитала обществ. В англо-американской системе уставный капитал минимален или отсутствует, и потому защита интересов кредиторов осуществляется посредством системы последующего контроля (*ex post*). В такой системе важнейшую роль играет обязательная проверка фактического имущественного состояния компании, чтобы в случае «распределения имущества» компания не стала неплатежеспособной. Такую проверку директоры компании должны провести с помощью «критерия состоятельности» (*solvency test*). Для повышения защиты кредиторов англо-американское корпоративное законодательство усиливает личную субсидиарную ответственность директоров компаний, а также ужесточает нормы о банкротстве.

Какова ситуация в России? С одной стороны, за основу взята европейская (германская) модель твердого капитала. С другой – размер уставного капитала имеет символический размер (в Германии – для сравнения – он составляет 25 тыс. евро), т.е. он не защищает интересы кредиторов. Вместе с тем отсутствует система последующего контроля, характерная для англо-американской системы права. Это приводит как к незащищенности прав кредиторов обществ, так и к условиям для возникновение фиктивных компаний.

Представляется, что размер уставного капитала должен постепенно повышаться законодателем. При этом должна быть обеспечена возможность перехода членов обществ с ограниченной ответственностью в сферу индивидуального предпринимательства.

Каковы перспективы? Модель правового регулирования обществ с ограниченной ответственностью сложилась, ее черты подробно были рассмотрены выше. За основу была взята немецкая модель. За 20 лет были заложены основы и развиты ключевые положения деятельности обществ с ограниченной ответственностью.

Сегодня в законодательной практике преобладает направление, ориентированное на большую детализацию законодательства об обществах с ограниченной ответственностью, урегулирование наиболее острых проблем, часто используемых пробелов и разрешение имеющихся противоречий. Альтернативой в законодательной практике является определение важнейших принципов, которым нужно следовать, что характерно для англосаксонской системы права, где традиционно сильно судейское право. Хотя можно указать в качестве тенденции конвергенцию романо-германской и англосаксонской систем, такой упор на судейское право пока не представляется возможным.

Нормы, принятые в рамках реформы гражданского законодательства (2012–2018 гг.), являются в известной степени компромиссом между континентальной и англосаксонской системами права в части регулирования деятельности хозяйственных обществ, в частности по вопросам размера уставного капитала и корпоративных договоров, о чем было сказано выше. В связи с этим крайне важным

является сбалансированное обеспечение интересов участников обществ с ограниченной ответственностью, иных заинтересованных лиц, включая кредиторов и государство.

В части развития корпоративного законодательства¹, в том числе применительно к обществам с ограниченной ответственностью, весьма актуальными являются такие направления, как приведение в соответствие (гармонизация) федеральных законов о хозяйственных обществах с Гражданским кодексом Российской Федерации, диспозитивное регулирование преимущественного права участников общества с ограниченной ответственностью на приобретение долей при продаже их третьим лицам, изменение норм об обращении взыскания на доли в обществе с ограниченной ответственностью в части определения стоимости долей в целях обеспечения эффективной защиты интересов кредиторов залогодержателей долей и приобретателей долей на торгах, создание механизма одновременной регистрации перехода прав на доли и акции в нескольких хозяйственных обществах, уменьшение излишних требований к хозяйственным обществам в части раскрытия (предоставления) информации.

6.6. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в России²

Поддержка сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) признана одним из приоритетов экономической политики в России^{3, 4}. Принято говорить о низком уровне развития сектора по сравнению с другими странами. Но при использовании сопоставимых оценок отставание не катастрофическое. Доля МСП в добавленной стоимости бизнес-сектора в России составляет около 44%, в развитых странах, входящих в ОЭСР, – в среднем 55%, в США – 48%, а в Канаде – 30%. Проблема российского МСП в качественных характеристиках: ниже доля экспортёров, технологических стартапов, а большая часть сектора – в тени; в 2018 г. сократились доля средних фирм и число технологических стартапов.

Условия и характеристики развития сектора МСП существенно различаются в регионах России, что фактически не учитывается в современном законодательстве. По нашим расчетам, предпринимательская активность в регионах не зависит от господдержки, а подвержена макроэкономическим и институциональным изменениям. В большинстве регионов России в 2018 г. число субъектов МСП и оборот сократились в связи с падением доходов населения, особенно в регионах с

¹ См.: URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjlGNNSXIX2d2CpCho9qS.pdf>

² Авторы раздела: В. Баринова, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАБТ; С. Земцов, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАБТ; Ю. Царева, РАНХиГС, ВАБТ.

³ Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 №1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года». Правительство России. 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354/>

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». 2018. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

высокой долей теневого сектора, но выросли в регионах проведения чемпионата мира по футболу.

По результатам опроса бизнеса, 91% фирм никогда не использовали инструменты государственной поддержки. Меры прямой федеральной поддержки могут создавать неверные стимулы для МСП и ограничивать формирование адекватной политики в регионах и муниципалитетах. Например, налоговые льготы и доступ к госзакупкам стимулируют искусственное дробление фирм, а выравнивание поддержки по регионам и сокращение субсидий не создают стимулов для местных властей к более системной работе с малым бизнесом. Прямые меры охватывают незначительное число субъектов МСП (менее 3%).

Цели в «Стратегии развития МСП» и Указе Президента с учетом текущей макроэкономической ситуации и институциональных условий могут быть достижимы лишь формально. Ранее предпринимательская политика часто была непоследовательна, не учитывала региональные и другие особенности МСП, а статистика противоречива. Качественное же развитие сферы МСП невозможно без выбора верных целевых показателей и ихенной статистической обеспеченности. С 2017 г. преобладают прямые меры поддержки (субсидии, кредиты, госзакупки). Альтернативным подходом могли бы стать формирование в регионах локальных институтов развития МСП, путь профессиональных инвесторов, специализированной частной и некоммерческой инфраструктуры, поддержка сетей предпринимателей (во взаимодействии с консультантами, местными властями).

6.6.1. Основные тренды развития сектора МСП в России в 2017–2018 гг.

Основным индикатором развития сферы МСП является его роль в экономике. По официальным данным Росстата и Минэкономразвития России, доля сектора в ВВП увеличилась с 21,6% в 2016 г. до 21,9% в 2017 г. (18,5% в 2012 г.) (рис. 22), а в численности занятых доля сектора выросла с 26,3% в 2017 г. до 26,5% в 2018 г.

В табл. 29, представлены основные характеристики сферы МСП и их динамика за 2018 г. Число субъектов МСП в 2017–2018 гг. выросло незначительно – на 2,4%, или на 138,7 тыс. Наибольшими темпами рос сектор МСП в ряде крупных регионов, которые принимали матчи чемпионата мира по футболу¹ (ЧМ). Это происходило за счет увеличения числа фирм сферы услуг (торговля, питание, аренда жилья, развлечения). В целом в 13 регионах, связанных с турниром, прирост с середины 2017 г. по середину 2018 г. был выше среднерегионального значения в 2 раза (3%), что обеспечило около 95% общего числа новых фирм. В частности, количество малых и средних предприятий выросло: в Москве – на 4,6%, в Санкт-Петербурге – на 3,6, в Самарской области – на 3,6, в Ленинградской – на 5,6, в Московской области – на 5,3%. В этот же период число субъектов МСП наиболее заметно сокращалось в ряде регионов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), скорее всего, в

¹ Подробнее на РБК: URL: <https://pro.rbc.ru/news/5c21e5a49a7947148c93660f>

связи с уходом многих малых фирм в теневой сектор. В Дальневосточном федеральном округе сокращение составило 0,68%, в Арктической зоне Российской Федерации сектор МСП сократился на 2,1%. В северных регионах негативную роль мог сыграть уход фирм в тень в связи с необходимостью внедрения онлайн-касс; бизнес в удаленных поселениях к этому оказался не готов финансово и технологически из-за отсутствия устойчивого доступа к Интернету.

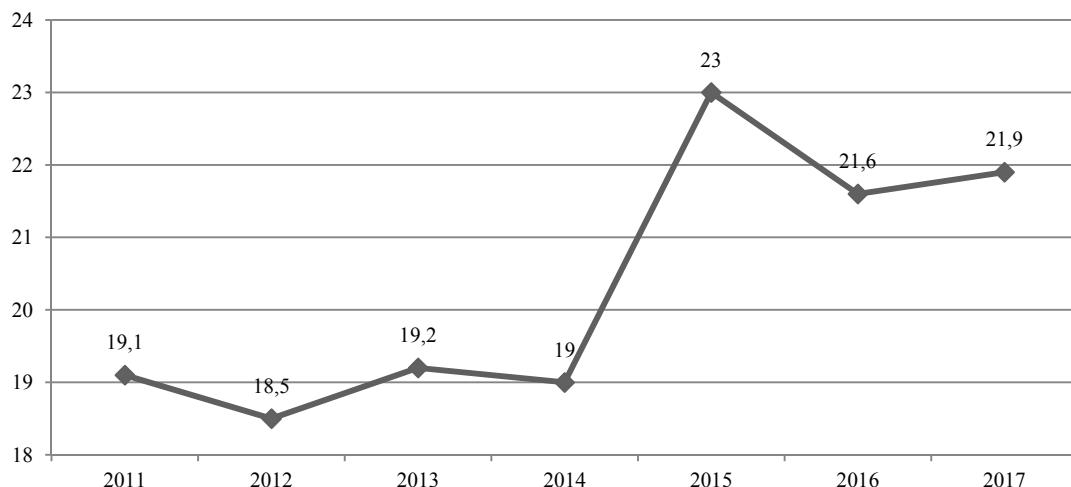


Рис. 22. Динамика доли валовой добавленной стоимости субъектов МСП в ВВП за период 2011–2017 гг., %¹

Источник: Росстат; Минэкономразвития России.

В целом в России число средних фирм (наиболее конкурентоспособных) сократилось за 2018 г. на 5,5%, а их доля в секторе МСП – почти на 12%. Число юридических лиц в секторе МСП уменьшилось за 2018 г. на 72 тыс. ед., при этом выросло количество индивидуальных предпринимателей (ИП) на 210,8 тыс. Часть из них могли появиться в связи с проведением ЧМ, выйдя из теневого сектора (из категории самозанятых).

Численность работников в секторе выросла несущественно – с 19,07 млн до 19,26 млн человек, т.е. примерно на 1%, но показатель увеличился преимущественно за счет ИП и микрофирм, в то же время число работников сократилось в малом и среднем бизнесе. Соответственно, показатель средней численности работников на одном предприятии сократился, хотя вырос на 9% на микропредприятиях.

Производительность труда повысилась, но, возможно, данные по показателю растут за счет более полного заполнения форм отчетности из-за усиления контроля со стороны ФНС, а не реального увеличения продукции и услуг.

¹ По мнению Росстата, сопоставление приведенных данных за 2015–2016 гг. в динамике не является корректным в связи с изменением в 2016 г. критериев отнесения хозяйствующих субъектов к категории субъектов МСП.

Таблица 29

Основные характеристики сферы МСП на 2016–2018 гг.

	Индивидуальные предприниматели	Микро-предприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	Всего по субъектам МСП
Данные на 10.11.2017					
Число субъектов МСП, ед.	3 105 636	2 498 152	238 893	19 679	5 862 360
Среднесписочная численность работников, тыс. чел.	5 418,8	5 452,4	6 290,7	1 904,7	19 066,6
Средняя численность работников одного предприятия, чел.	1,7	2,2	26,3	96,8	3,3
Производство товаров и услуг, млрд руб.	761	1665	909	262	3597
Производительность, млн руб./чел.	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2
Структура показателей по размеру предприятий в 2017 г., %					
Число субъектов МСП	52,98	42,61	4,08	0,34	100,00
Среднесписочная численность работников	28,42	28,60	32,99	9,99	100,00
Производство товаров и услуг	21,16	46,29	25,27	7,28	100,00
Данные на 10.11.2018					
Число субъектов МСП, ед.	3 316 472	2 441 283	224 741	18 595	6 001 091
Среднесписочная численность работников, тыс. чел.	5 771,3	5 885,1	5 820,9	1 787,2	19 264,4
Средняя численность работников одного предприятия, чел.	1,7	2,4	25,9	96,1	3,2
Производство товаров и услуг, млрд руб.	1 105	2 369	895	271	4 640
Производительность, млн руб./чел.	0,19	0,4	0,15	0,15	0,24
Структура показателей по размеру предприятий в 2018 г., %					
Число предприятий	55,3	40,7	3,7	0,3	100,00
Среднесписочная численность работников	30,0	30,5	30,2	9,3	100,00
Производство товаров и услуг	23,8	51,1	19,3	5,8	100,00

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://ofd.nalog.ru>.

Изменение индикатора предпринимательской активности (отношение числа субъектов МСП к численности рабочей силы) в середине 2018 г. к аналогичному периоду 2017 г. в среднем по России незначительно выросло (на 1,4%). Максимальный рост наблюдался в регионах вблизи городов проведения ЧМ: в Ленинградской области (7,57%) вблизи Санкт-Петербурга, в Республике Марий Эл (7,45%) рядом с Казанью и Нижним Новгородом, в Самарской области (5,54%) и регионах вблизи Москвы. Это может свидетельствовать о распространении малого бизнеса в соседних к агломерациям городах и регионах после оживления экономической динамики, вызванного ЧМ.

Несмотря на ожидаемый подъем, оборот малых фирм за 1-ю половину 2018 г. по отношению к тому же периоду 2017 г. вырос незначительно – на 0,51%, в СКФО упал на 12,3%, в Арктической зоне России сократился на 0,04%. В регионах, связанных с проведением ЧМ, оборот вырос чуть сильнее, чем в среднем по России, – на 0,67%, но и это ниже роста индекса потребительских цен. В наибольшей степени возможностями ЧМ воспользовались в Татарстане (рост на 31,3%), в Московской (19,7%), Ленинградской (8,4%), Ростовской (6,2%), Калининградской (6%) областях и в Мордовии (2,85%). В структуре оборота малых фирм в России более чем в 2 раза выросла доля компаний, занятых предоставлением дизайнерских услуг, в комплексном обслуживании помещений, обработке телефонных вызовов, утилизации отходов, благоустройстве ландшафта, азартных играх и в

предоставлении мест для краткосрочного проживания. Все перечисленные сферы связаны с проведением турнира.

По данным Росстата, существенно выросло число малых и средних фирм, осуществляющих экспортную деятельность, – с 30 до 47 тыс. фирм, т.е. на 57,4%¹. Доля фирм-экспортеров в числе малых и средних фирм увеличилась с 11,6 до 19,5%, но в общем количестве фирм – субъектов МСП – лишь с 1,1 до 1,8%; для сравнения: в Германии – 32%, в США – 21,2%, в Польше – 14,6%. Положительная динамика может быть связана с применяемыми мерами по развитию региональных экспортных центров. Однако одновременно этому могли способствовать ослабление российского рубля по отношению к иностранным валютам и сужение внутреннего рынка (из-за падения доходов населения). Также возможно увеличение объемов экспорта услуг во время ЧМ.

В целом за 2018 г. структура сектора МСП ухудшилась: число малых и средних предприятий уменьшилось, выросло количество ИП, упала доля малых и средних фирм в производстве товаров и услуг. Это может быть связано с желанием бизнеса снизить свои издержки за счет дробления компаний и использования налоговых льгот², уйти в тень.

По разным оценкам, доля теневой экономики в России велика: около 44,8% общего числа занятых в 2017 г. хотя бы один раз в течение последнего года работали без оформления по Трудовому кодексу Российской Федерации или получали зарплату «в конверте», 31,4% делают это постоянно³. По оценкам Росстата (*рис. 23*), доля неформальной экономики существенно выросла – с 16,4% в 2010 г. до 19,8% в 2017 г., а численность занятых в неформальном секторе – с 12,6 млн в 2006 г. до 19,8 млн человек в 2017 г. При этом в структуре неформальной занятости увеличилась доля занятых только в неформальном секторе – с 85,7% в 2006 г. до 93,4% в 2017 г.

Отраслевая структура сектора МСП в целом соответствует аналогичной структуре в странах ОЭСР, где существенная доля МСП также приходится на торговлю и сферу услуг. Меньшее количество МСП в обрабатывающей промышленности в России отчасти объясняется специализацией стран в мировой торговле. Наблюдаются дефицит производственных быстрорастущих фирм⁴, например, в рейтинге быстрорастущих компаний РБК в 2017 г. большинство успешных компаний представляют сектор торговли и услуг⁵.

¹ Количество малых и средних предприятий, осуществляющих экспортную деятельность // Росстат. 2018. URL: gks.ru/metod/pred-export.xlsx

² Эксперимент, связанный с легализацией самозанятых, также может привести к снижению численности индивидуальных предпринимателей за счет их перевода в категорию самозанятых.

³ Центр социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС.

⁴ Земцов С.П., Маскаев А.Ф. Быстрорастущие фирмы в России: характеристики и факторы роста // Инновации. 2018. № 6. С. 67–75

⁵ Рейтинг РБК: 50 самых быстрорастущих компаний России. РБК, 2018. URL: <https://www.rbc.ru/magazine/2018/12/5bf2eac39a7947ec0fd1785f>

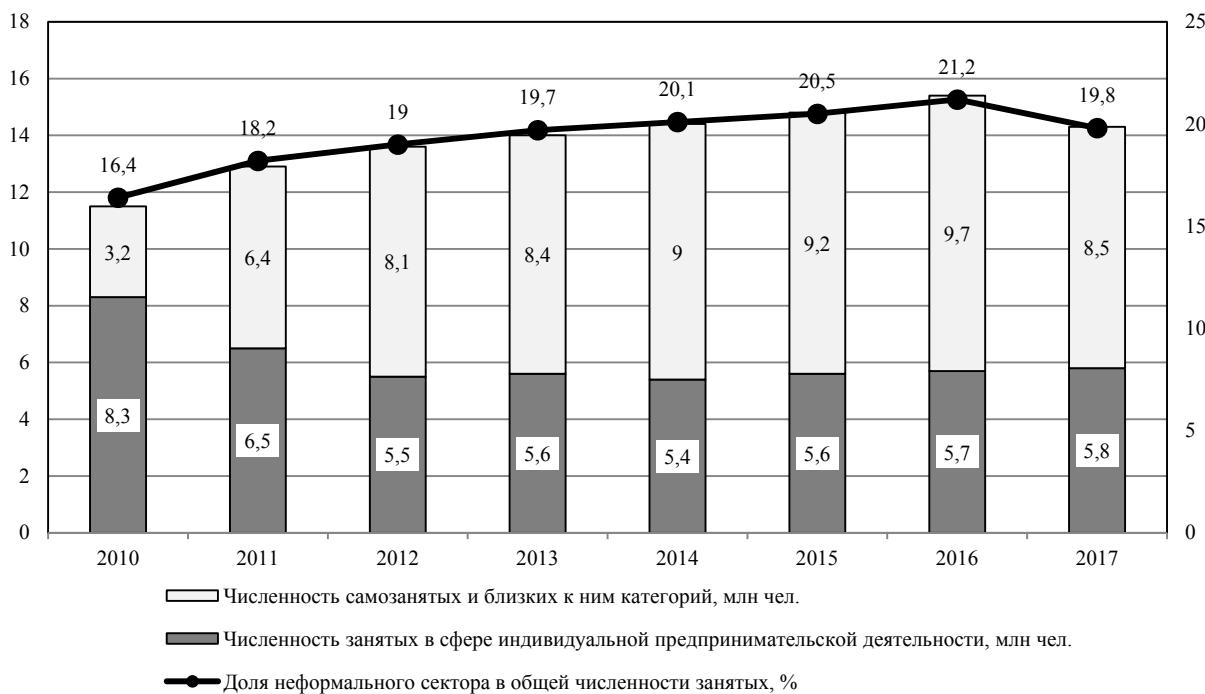


Рис. 23. Численность и доля занятых в неформальном секторе с 2010 по 2017 г.

Источник: Рабочая сила, занятость и безработица в России. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

В России, в отличие от зарубежных стран, не столь велико число инновационных стартапов относительно численности населения. Например, в базе данных Минобрнауки России в декабре 2018 г. насчитывалось 2890 малых инновационных предприятий при вузах¹. Всего в 2017 г. было создано чуть менее 15 тыс. новых фирм высокотехнологичного сектора экономики с ненулевой выручкой², что на 11% меньше, чем в 2016 г. Причем для технологических стартапов характерна высокая концентрация (в Москве, Санкт-Петербурге и Московской области) – около 40% от их общего числа. При этом число стартапов, поддерживаемых Фондом развития инноваций (программы «СТАРТ» и «УМНИК»), в 2017 г. сократилось на 43% – с 3439 до 1967. Соответственно, существенно уменьшилась доля стартапов, поддерживаемых Фондом, в общем числе высокотехнологичных стартапов – с 23 до 13%. Объем финансирования всех программ Фонда также снизился

¹ Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы // Реестр учета уведомлений о создании хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств. 2018. URL: https://mip.extech.ru/docs/reestr_3_2018.pdf

² Земцов С.П., Адамайтис С.А., Баринова В.А., Кидяева В.М., Коцюбинский В.А., Семенова Р.И., Федотов И.В., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». Вып. 2. М.: РАНХиГС; АИРР, 2019.

с 6,5 до 5,2 млрд руб. Впрочем, финансирование и число проектов могут увеличиться в рамках Национальной технологической инициативы в связи с реализацией национального проекта.

6.6.2. Система государственной поддержки МСП в России

Современная система мер государственной поддержки МСП выстраивается в России более 10 лет, но до 2015 г. она преимущественно была направлена на выделение субсидий и налоговых льгот. Целый комплекс новых мер сформировался после заседания Государственного совета в 2015 г., посвященного вопросам развития малых и средних предприятий¹. Но по-прежнему наибольшее внимание уделяется различным мерам финансовой поддержки, которые в условиях слабого развития институтов социального контроля (независимые СМИ, различные профессиональные сообщества, НКО и т.д.) могут быть неэффективны.

В целом ситуация в сфере МСП достаточно неизменна вот уже несколько лет: основные показатели развития сферы колеблются, однако существенно не меняются. Это косвенно может свидетельствовать о недостаточной результативности системы господдержки. Фактически актуальными остаются целевые ориентиры, направления поддержки которых были оформлены в «Стратегии МСП» и далее перешли в национальный проект «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Основные целевые показатели национального проекта: численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей (ИП), – с 19,2 млн человек в 2018 г. до 25 млн человек в 2024 г.; доля малого и среднего предпринимательства в ВВП – с 22,3% в 2018 г. до 32,5% в 2024 г.; доля экспортёров, являющихся субъектами МСП, включая ИП, в общем объеме несырьевого экспорта – с 8,6% в 2018 г. до 10% в 2024 г.

Опросы представителей малых и средних фирм в России свидетельствуют о слабой работе системы государственной поддержки предпринимательства². На репрезентативной выборке из примерно 2000 фирм, отражающей структуру сферы МСП в России, было показано, что очень малая доля обращалась к программам государственной поддержки бизнеса в России – в среднем 9%. На вопрос о причинах не обращения самыми популярными ответами стали: отсутствие доступа к информации (92%), слишком маленькие суммы поддержки (51%), отсутствие доверия государству (45%) и чрезмерная отчетность в процессе получения поддержки (34%). При этом в целом опрошенные довольно низко оценивают эффективность поддержки (2,2 балла из 5).

¹ Распоряжение от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г.». Правительство России, 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354/>

² Опросы проведены Центром социологических исследований ИОН РАНХиГС.

В 2017 г. различные виды поддержки были оказаны 166 тыс. субъектов МСП¹, что составляет 2,77% их общего числа, хотя в рамках «Стратегии МСП» предполагалось, что к 2018 г. реципиентами поддержки окажутся не менее 5% субъектов МСП. 64% из этих фирм получили консультационную поддержку, т.е. наименее эффективный вид помощи, оказываемый чаще всего в форме образовательных семинаров. Лишь 50% компаний, получивших поддержку и о которых содержатся сведения в ФНС, увеличили оборот или численность работников по итогам года. Наибольшее число фирм, повысивших свои показатели, зафиксировано в Чукотском АО, в Тюменской, Ульяновской, Смоленской, Липецкой областях, а также в Приморском крае.

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» из средств федерального бюджета всего с 2013 по 2020 г. составляет 123,5 млрд руб., при этом он неизменно сокращается (рис. 24). В 2017–2018 гг. до 90% объема оказываемых мер поддержки направлено на деятельность объектов инфраструктуры поддержки МСП² (сервисная модель поддержки), в денежном измерении доля подобной поддержки относительно невелика, так как большая часть предполагаемой инфраструктуры уже создана.

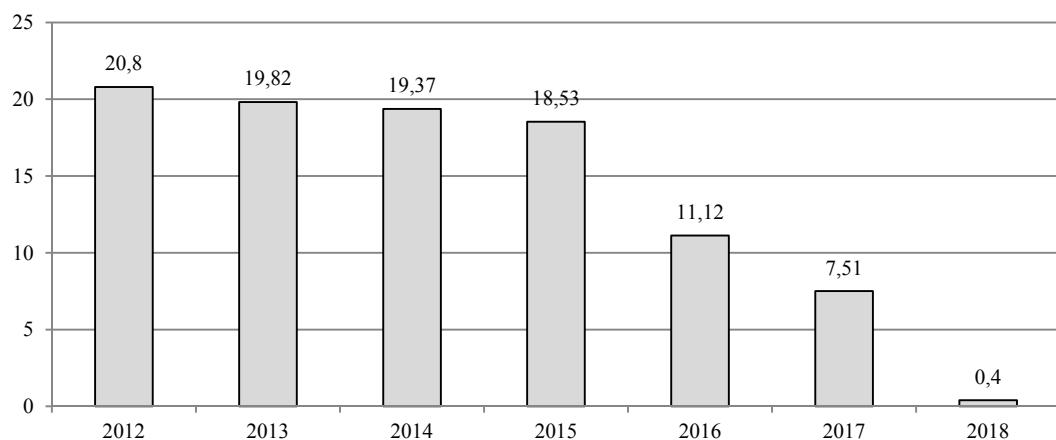


Рис. 24. Объем субсидий, выделенных из федерального бюджета на государственную поддержку МСП в России, млрд руб.

Источник: О распределении в 2017 г. субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. Правительство России, 2017. URL: <http://government.ru/docs/26283/>

¹ «Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития». АО «Корпорация «МСП». М., 2018.

² Доклад об использовании средств федерального бюджета на государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства и оценке эффективности реализации мероприятий государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Минэкономразвития России, 2018.

С 2015 г. стала действовать Корпорация МСП, на 2017 г. ее капитал составлял 92,8 млрд руб.¹ В паспорте национального проекта по МСП предусмотрено существенное увеличение финансирования. В том числе на обеспечение исполнения обязательств АО «Корпорация «МСП» по гарантиям, предоставленным субъектам МСП, предполагается выделить 14,3 млрд руб. Фактически следует говорить о том, что прямая поддержка сектора (субсидии фирмам, кредиты, гарантии, госзакупки) преобладает после 2017 г.

Корпорация создавалась как системный интегратор мер поддержки МСП, но пока свои функции единого центра в полной мере не выполняет, в частности, система мер поддержки рассредоточена между несколькими министерствами: между Минэкономразвития России, Минсельхозом России и Минпромторгом России. По всем ведомствам нет единого реестра инфраструктуры поддержки, нет единого реестра получателей поддержки, не ведется мониторинг по инструментам поддержки. Не ясно, какой экономический эффект дает система поддержки МСП, так как в фактической динамике сектора и по опросам компаний выявить его не удается. Неизвестно, в каких регионах этот эффект более значим. Впрочем, Корпорация МСП публикует в открытом доступе довольно подробную информацию о развитии сферы МСП.

В целом при снижающейся роли Минэкономразвития России, а соответственно, и региональных властей в формировании политики поддержки МСП, возрастает роль Корпорации МСП, которая оказывает различные виды поддержки² субъектам МСП, в том числе высокотехнологичным и инновационным, и организациям инфраструктуры поддержки МСП. Формально ключевые показатели деятельности Корпорации выполняются³: растут объем закупок, номенклатура позиций. По данным Корпорации МСП, к 2018 г. объем выданных кредитов превысил 121 млрд руб., а ставка кредитования достигла 10,6% годовых для малых фирм и до 9,6% для средних, одновременно минимальный порог кредита был снижен с 50 млн до 3 млн руб., число пользователей бизнес-навигатора достигло 300 тыс. Вместе с тем наблюдается определенный перекос в сторону прямых мер поддержки (кредиты, гарантии по кредитам) по сравнению с косвенными (консультирование, налоговые стимулы). При этом известно, что в ряде случаев⁴ финансовая поддержка может снижать показатели эффективности поддерживаемых фирм.

¹ Подробнее см.: URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/07/2018/5b59e72b9a79474e8742c043>

² Статья 25.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

³ «Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития». АО «Корпорация «МСП». М., 2018.

⁴ Storey D. Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies // The Blackwell handbook of entrepreneurship / Ed. by D. Sexton, H. Landström New York: Blackwell Publishers Ltd, 2017. P. 176–193.

Региональный аспект поддержки малых и средних предприятий также видится недостаточно проработанным. Бюджеты регионов получают финансирование по подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства»¹ по формуле, которая учитывает как уровень бюджетной обеспеченности, так и количество субъектов МСП в регионе. Однако, несмотря на постоянное совершенствование указанной формулы, при определении мер политики и поддержки МСП отношение федерального центра к регионам по-прежнему уравнительное, тогда как за рубежом используется дифференцированный подход, позволяющий развивать сильные стороны, преимущества конкретных регионов («умная специализация»). В России же в ряде случаев менее развитые регионы получают больший объем средств на поддержку МСП. Указанные противоречия не создают эффективных стимулов развития сферы МСП для региональных властей.

6.6.3. Сопоставимость статистических данных по МСП

В «Стратегии МСП до 2030 г.» в качестве ориентира названо увеличение доли сектора МСП в ВВП в 2 раза (с 20 до 40%)², а целевой индикатор доли МСП в занятости предполагал рост с 25 до 35%, что должно соответствовать уровню развитых стран. В Указе Президента³ предполагается увеличение численности занятых в сфере МСП, включая ИП и самозанятых, с 19,1 до 25 млн человек к 2024 г., и, по сути, это перенос срока достижения показателя по роли МСП в занятости с 2030 на 2024 г. В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предполагается увеличение доли сектора МСП в ВВП до 32,5%, что в целом совпадает с целями «Стратегии МСП». По данным Росстата, эта доля составила в 2017 г. 21,9% ВВП.

Одна из проблем стратегического целеполагания заключается в невозможности сопоставить значения целевых индикаторов в России с индикаторами других стран из-за различий в критериях отнесения фирм к сектору МСП.

За рубежом при оценке состояния развития сферы МСП используются показатели, отражающие роль малых и средних предприятий в экономике (ВВП, оборот, экспорт) и в социальной сфере (занятость, новые рабочие места, заработная плата). При этом в мире не существует единого определения и единых критериев МСП. В частности, лишь 46 из 132 стран к сектору МСП относят предприятия, на которых работают менее 250 сотрудников⁴. Лишь в нескольких странах это един-

¹ О распределении в 2017 г. субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. 2017. URL: <http://government.ru/docs/26283/>

² Распоряжение от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г.». Правительство России, 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354>

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

⁴ Kushnir K. Micro, Small, and Medium Enterprises Around the World: How Many Are There, and What Affects the Count? World Bank, 2010.

ственний критерий (также используются значения выручки, активов, инвестиций), во многих введены различные значения по отраслям. Разнообразие критериев обусловлено объективными институциональными особенностями стран, различиями в структуре экономики и целях государственной политики. Число работников подсчитывается по-разному: при расчетах включаются либо не включаются совместители, практиканты и т.д. Могут учитываться или не учитываться аффилированные организации, разные юридические формы: самозанятые, семейный бизнес, партнерства, ассоциации, фирмы, ИП, НКО и т.д.

Главные статистические источники информации о развитии предпринимательства в различных странах мира – данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹ и Евростата², собираемые по сквозной методике.

По их расчетам, малый и средний бизнес в странах ОЭСР в среднем создает примерно 55% ВВП и около 59,1% рабочих мест, более 99,8% всех предприятий, а в странах Европейского союза в среднем роль сектора МСП еще выше: 57,5% ВВП, 65% занятых. Для сравнения: по данным ОЭСР, в России в секторе МСП занято около 33% всех работников, данные по ВВП не приводятся.

Оценки развития малых и средних предприятий за рубежом не применимы в качестве целевых ориентиров для России. При сопоставлении международных данных ОЭСР использует выборки фирм по странам. Для России основу выборки составляют данные из базы RUSLANA, которые собираются на основе информации налоговых органов. В этой базе данных собрана информация лишь для 250 тыс. компаний, тогда как всего в России их около 2,7 млн³. В базе не учитываются индивидуальные предприниматели и большинство микрофирм, которые предоставляют нулевую отчетность, а также государственные организации и финансовый сектор (банки). Поэтому ОЭСР и Евростатом используется понятие «бизнес-сектор».

По данным ОЭСР⁴, в бизнес-секторе МСП в России занято 6,1 млн человек, а по данным реестра МСП – 19,22 млн человек. Очевидно, лишь малая часть фирм в России учитывается в данных ОЭСР по России.

Схожая ситуация наблюдается при расчетах структуры оборота и других показателей. По данным ОЭСР, в России в МСП занято около 33% работников фирм. По российским данным, это значение может существенно различаться в зависимости от формулы расчета: так, доля работников МСП в общей численности занятых в первой половине 2018 г. – 26,5%, но в среднесписочной численности работников по полному кругу организаций – 38%⁵.

¹ Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

² Eurostat: сайт. 2018. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

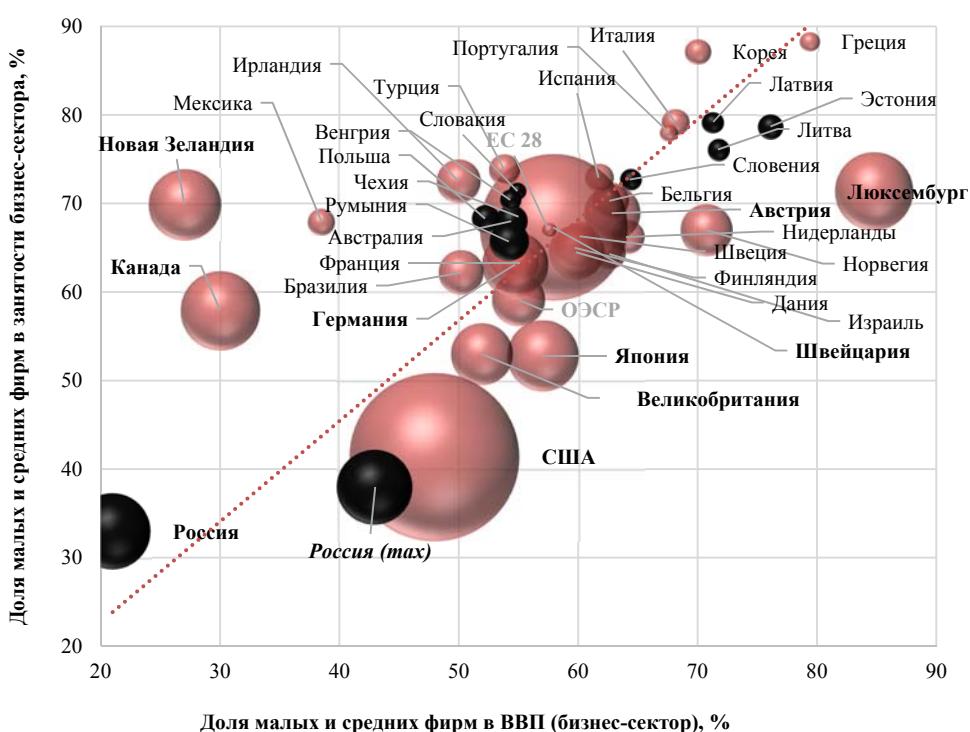
³ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства: сайт. 2018. URL: <https://ofd.nalog.ru>

⁴ Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

⁵ Численность индивидуальных предпринимателей прибавляется и к числителю, и к знаменателю.

Если следовать методике экспертов ОЭСР, то необходимо из структуры ВВП исключить долю государственного и финансового секторов¹, а затем объем добавленной стоимости сектора МСП разделить на оставшуюся часть ВВП. В этом случае, по нашим расчетам, доля МСП в добавленной стоимости бизнес-сектора России в 2017 г. составляет около 44%. Для сравнения: по данным Росстата, для всего ВВП – 21,9%, т.е. в 2 раза меньше.

При сравнении долевых показателей МСП разных стран (рис. 25) становится очевидно, что доля МСП в занятости и в ВВП существенно зависит от структуры и размера экономики. Россия ближе в этом случае не к странам Евросоюза, а к США, Канаде, Японии за счет развития трудозатратных и капиталоемких отраслей, за счет высокого значения показателя среднего размера фирм.



Примечание. Размер круга зависит от соотношения объема ВВП и числа фирм в стране, полу-жирным шрифтом отмечены названия стран из первой десятки по указанному соотношению; черным цветом закрашены постсоциалистические страны; под объектом «Россия (max)» понимаются максимальные оценки рассматриваемых показателей для Российской Федерации.

Рис. 25. Соотношение долей сектора МСП в ВВП и занятости разных стран

Источник: расчеты авторов по данным ОЭСР, Евростата и Росстата.

¹ Из ВВП России вычитается валовая добавленная стоимость отрасли «финансовая и страховая деятельность» (4,3%) и доля государственного сектора (46%). См.: Абрамов А.Е., Аксёнов И.В., Радыгин А.Д., Чернова М.И. Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 36–69

Сопоставление показателей показывает, что ситуация с развитием МСП не столь плачевна в России, как можно подумать, если не принимать во внимание различие методик подсчета разных показателей, а просто специфична в силу ряда факторов. Поэтому в данном случае нет необходимости достигать уровня показателей, характерных для Евросоюза и стран ОЭСР.

В России проблема не в том, что малых и средних предприятий мало, а в том, что сфера МСП качественно не соответствует по своим характеристикам аналогичному сектору в развитых странах: мало экспортёров, мало производственных компаний, мало технологических стартапов и инновационных компаний, большая доля предприятий полностью или частично работают в тени.

Статистика МСП в России противоречива и неполна. Анализ открытых статистических данных не позволяет сформировать четкую картину по уровню и динамике развития сферы МСП в России. Помимо ежегодных данных Росстата, с 2016 г. существует Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, оператором которого является Федеральная налоговая служба России, предоставляющая данные на ежемесячной основе.

Из-за разной методики сбора данных разными ответственными ведомствами, а также некоторых сложностей в работе недавно созданного Единого реестра статистические данные по числу МСП разнятся. Например, по данным Единого реестра, в сентябре 2017 г. в России было зарегистрировано 2,999 млн индивидуальных предпринимателей (ИП), относящихся к субъектам МСП, по данным ФНС¹ – 3,7 млн, а по данным Росстата – 2,561 млн. Росстат рассчитывает число ИП, экстраполируя данные выборочных обследований на всю совокупность, Единый реестр учитывает ИП, которые сдали одновременно всю отчетность, ФНС же собирает данные в рамках ЕГРИП, где также содержатся сведения об ИП, которые фактическую деятельность не осуществляют и отчетность не сдают.

Расчеты занятости могут породить дублирование данных, если ИП имеет и другую работу по найму, в том числе на других МСП. Такая ситуация часто возникает при работе с юрлицами, когда у предпринимателя чаще всего есть и ИП, и ООО, где он директор или заместитель директора, т.е. наемный работник.

По производительности труда малых и средних фирм Россия, скорее всего, сильно отстает от развитых стран мира, но адекватных показателей для ее оценки нет. Если использовать отношение оборота к численности работников (показатель из «Стратегии МСП»), то Россия находится на уровне развивающихся стран (Бразилии и Мексики)². Но если провести сравнение по регионам России, то лидерами оказываются регионы с наименьшей численностью занятых в МСП и высоким теневым сектором экономики: Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия. Фактически фирмы занижают занятость. Безусловно, это говорит о недостатках подобной оценки.

¹ Федеральная налоговая служба России: сайт. 2018. URL: <https://www.nalog.ru>

² Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

До сих пор в России нет адекватного индикатора для измерения развития предпринимательства, тем более на региональном уровне:

- большое число фирм МСП может быть результатом дробления более крупных предприятий для получения налоговых льгот и участия в госзакупках;
- большая занятость в МСП сильно зависит от экономической конъюнктуры: варьируется в соответствии с размерами теневой и неполной занятости и т.д.;
- доля МСП в ВВП – показатель без утвержденной методики расчета, может принимать разные значения в зависимости от методики, учета государственного, финансового и теневого секторов;
- рождаемость фирм (число новых фирм) может отражать появление фирм-однодневок, варьируется в зависимости от источников данных.

Включенные в национальный проект целевые показатели также не представляют возможности отследить их достижение. В частности, нет методики для расчета доли экспортёров, являющихся субъектами МСП, в общем объеме несырьевого экспорта.

6.6.4. Непредсказуемость политики поддержки малых и средних предприятий в России

На развитие МСП в России практически не влияет господдержка в ее текущем виде, а непоследовательность решений может оказывать негативное воздействие. Динамика и особенности развития предпринимательства в регионах обусловлены макроэкономическими и институциональными изменениями. При этом политика фактически не учитывает разнообразие типов МСП и региональных условий.

Непредсказуемость государственной политики ведет к уходу МСП «в тень». Политика в отношении МСП зачастую непоследовательна. За обещанием не повышать налоги¹ следует повышение страховых взносов². За мотивами посчитать самозанятых и дать возможность работать легально, не ухудшая их текущее положение, следует ввод налогов и санкций за их неуплату³. Низкий уровень доверия в обществе ведет к росту неформального сектора⁴. Растет доля самозанятых и близких категорий граждан, кто не считает себя безработными, при этом они официально не зарегистрированы как работники предприятий или ИП.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г.: «Предлагаю на ближайшие четыре года «зафиксировать» действующие налоговые условия. И к этому вопросу больше не возвращаться. Не менять их».

² Новая формула расчета страховых взносов в Пенсионный фонд России исходила не из прибыли, а из выручки (без учета издержек). В результате многие ИП были вынуждены платить по максимальному тарифу – 138,6 тыс. руб., а не 32,5 тыс. руб., как предполагал прежний подход. С ростом МРОТ увеличиваются и взносы в социальные фонды.

³ С 1 января 2019 г. для самозанятых лиц вводится налог на профессиональный доход.

⁴ Anokhin S., Schulze W. Entrepreneurship, innovation, and corruption // Journal of Business Venturing. 2009. Vol. 24. No. 5. P. 465–476.

Формально численность самозанятых и близких категорий из неформального сектора является источником для увеличения численности работников субъектов МСП. В 2017 г. их численность составила 8,5 млн человек, что превышает значение прироста занятых в МСП по Указу Президента (чуть менее 6 млн человек). Но фактически государство пока не создало стимулов для их легализации.

В 2017 г. были введены налоговые каникулы для самозанятых без наемных работников¹: для репетиторов, домработниц, нянь и сиделок. Введена нулевая ставка по налогам и страховым взносам по доходам, полученным в 2017 и 2018 гг., при условии уведомления ФНС о самозанятости. Но по состоянию на декабрь 2018 г. легализовались 2880 самозанятых (0,03%), да и то часть из них перерегистрировались из ИП.

Новый законопроект о проведении эксперимента со сбором налога на профессиональный доход в нескольких пилотных регионах² резко критикуется экспертизами: отсутствие значимых стимулов к легализации и повышение финансовых издержек предпринимателей могут привести к тому, что ожидаемого ускорения темпов легализации не произойдет. Впрочем, с начала 2019 г. в приложении «Мой налог» зарегистрировались 30 тыс. россиян в качестве самозанятых³.

Господдержка не влияет на развитие МСП в регионах. Предпринимательская активность в регионах России, по нашим расчетам⁴, не зависит от субсидий, налоговых льгот или объема госзакупок. Часто поддерживаются одни и те же фирмы, которые могут быть аффилированы с местными администрациями. В многомиллиардных закупках крупных компаний (например, ОАО «РЖД») участвуют несколько ИП⁵. Доступ к госзакупкам и налоговым льготам стимулирует искусственное дробление фирм, не связанное с развитием сектора МСП. Впрочем, в слаборазвитых муниципалитетах субсидии важны, так как с их помощью создаются новые рабочие места и частично решаются социальные проблемы.

Под предпринимательской активностью в расчетах понималось отношение числа малых предприятий (включая микропредприятия) в регионе к численности экономически активного населения⁶. В некотором смысле это прокси-переменная

¹ К самозанятым относятся граждане, которые оказывают услуги физическим лицам, но при этом не регистрируются индивидуальными предпринимателями, – в частности, няни, репетиторы, водители, дизайнеры, переводчики, фотографы, мастера, занимающиеся ремонтом и строительством, и т.д.

² Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан» // Консультант-Плюс. 2018. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55771.html/>

³ Подробнее см.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3889871>

⁴ Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

⁵ Исследование РБК: как ИП в России получают миллиарды от государства. РБК, 2017. URL: https://www.rbc.ru/own_business/13/12/2017/5a1d68bb9a7947745d083338

⁶ Показатель отражает вовлеченность населения в создание новых видов бизнеса, а также в управление и развитие существующих компаний, поэтому ее можно рассматривать как основной

для уровня «предпринимательского капитала» в регионе, в отличие от регистрационной или ранней предпринимательской активности, которая учитывает только факт регистрации или намерения¹.

Для проверки гипотезы о влиянии государственной поддержки на предпринимательскую активность мы разработали эмпирическую модель. Зависимая переменная: предпринимательская активность в регионах. Контрольные переменные: уровень безработицы, доступ к рынкам, институциональные условия. Независимые переменные: различные показатели оценки государственной поддержки² – объем субсидий, выделенных из федерального бюджета субъектам России на поддержку МСП, в расчете на одно МСП, руб.; общая сумма налоговых льгот по организациям в расчете на одну организацию, руб.

Влияние государственной поддержки на развитие малого бизнеса неоднозначно, поскольку часто в эмпирических исследованиях недооценивается эффект отбора, когда поддерживаются заведомо сильные фирмы³. В частности, в исследовании КПМГ^{4, 5}, описывающем высокую эффективность мер поддержки МСП в России, отсутствует оценка данного эффекта. Как отмечает А. Чепуренко, в России также необходим более полный учет рамочных условий развития сектора МСП – качества институтов, региональных особенностей и др.⁶

индикатор развития МСП на региональном уровне. Хотя на этот показатель влияет такой фактор, как регистрация фирм-однодневок, мы считаем, что он адекватен целям нашего исследования. С одной стороны, фирмы-однодневки учтены только в региональном распределении микропредприятий, нанимающих небольшое число сотрудников, а региональное распределение малых фирм, на которых занято более 15 человек, можно считать не подверженным влиянию указанного явления. С другой стороны, коэффициент корреляции между числом микропредприятий, которые определяют распределение нашей зависимой переменной, и малыми фирмами в среднем за период с 2008 по 2015 г. составил 0,95 (в 2015 г. он был равен 0,99). Иными словами, даже если в выборке учтены фирмы-однодневки, они регистрируются в тех же регионах, где уже высокий уровень предпринимательской активности.

¹ Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2016/2017». Центр предпринимательства Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета. Санкт-Петербург, 2017.

² Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

³ Storey D. Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies // The Blackwell handbook of entrepreneurship / Ed. by D. Sexton, H. Landström. New York: Blackwell Publishers Ltd, 2017. P. 176–193.

⁴ КПМГ (КПМГ) – аудиторская компания, входящая в «большую четверку» крупнейших в мире аудиторских фирм. Название образовано из первых букв фамилий основателей – Пита Клинфельда (Klynveld), Уильяма Барклай Пита (Peat), Джеймса Марвика (Marwick) и Райнхарда Герделера (Goerdeler).

⁵ Оценка эффективности программы поддержки МСП МЭР // Федеральный портал МСП. 2015. URL: http://smb.gov.ru/files/images/MSP-Executive+summary_final.pdf.

⁶ Чепуренко А.Ю. Что такое предпринимательство и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. Т. 14. № 2. С. 102–124.

Регионы заметно различаются по объему господдержки. Субсидия распределяется по утвержденной формуле, учитывающей размер сектора МСП и результаты поддержки в предыдущий период. Наибольшая поддержка оказана Воронежской области (10,8% от общего объема по стране), Мордовии (7,9%), Санкт-Петербургу (4,3%), Омской (3,97%), Нижегородской (3%), Мурманской (2,97%), Самарской (2,95%) областям и Татарстану (2,85%). Коэффициент корреляции между объемом субсидий и числом субъектов МСП (размером сектора) составляет 0,5, но с числом поддержанных МСП корреляции нет, что говорит о том, что поддержка фирм в разных регионах существенно различается.

Объем субсидий на один субъект МСП в среднем составляет 3,3 тыс. руб. Для ряда слаборазвитых регионов в 2016 г. его значение было выше 20 тыс. руб. (Тыва, Хакасия, Еврейская автономная область, Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкесия). В этих регионах высокая доля неформального сектора. Минимальные размеры поддержки на один субъект МСП были зафиксированы в регионах с большим размером сектора. Объем субсидий на одно поддержанное предприятие также существенно различается. В регионах с максимальной поддержкой он превышает 4 млн руб. на одно предприятие (Карачаево-Черкесия, Камчатский край, Ненецкий АО, Тыва, Адыгея, Алтай, Еврейская автономная область, Магаданская, Костромская, Воронежская области). В регионах со сложными природными условиями это обусловлено повышенными издержками. В регионах с минимальным соотношением объема субсидий на один субъект МСП поддержка на одно предприятие составляет несколько тысяч рублей (Вологодская, Ульяновская, Калининградская, Свердловская, Курская, Новосибирская области, Краснодарский край, Чеченская Республика). Очевидно, что такие размеры поддержки не могут серьезно влиять на развитие отдельных предприятий, а чаще всего связаны с проведением обучающих и консультационных семинаров.

В целом по стране доля получивших поддержку МСП составила скромные 2,77%¹, эта доля относительно стабильна. В регионах-лидерах эта доля превышает 10%. Это преимущественно регионы, сделавшие ставку на развитие и поддержку массового МСП. К регионам, где охват поддержки ниже 1%, относятся крупные центры с развитым сектором МСП (Москва и Московская область), а также регионы с рассредоточенным по удаленным поселениям сектором МСП (Оренбургская, Магаданская области, Калмыкия, Камчатский край, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Между регионами существенны различия в результатах поддержки. Одно созданное или сохраненное рабочее место в наиболее эффективных регионах, в которых фактически сформировалась предпринимательская экосистема, стоит менее 20 тыс. руб. (Алтайский край, Ульяновская, Ленинградская, Новосибирская,

¹ «Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития». АО «Корпорация «МСП». М., 2018.

Калужская, Калининградская области). Администрации этих регионов стремились широко охватить сферу МСП микросубсидиями. В этих же регионах выше отношение числа созданных и сохраненных рабочих мест к общему количеству работников сектора МСП. Но в ряде регионов одно созданное или сохраненное место обошлось государству в миллионы рублей: г. Санкт-Петербург (9 млн руб.), Мордовия (8 млн), Ненецкий автономный округ (6 млн), Карачаево-Черкесия (5,5 млн), Новгородская область (1,6 млн), Тыва (1,4 млн), Воронежская область (1,4 млн руб.). При этом влияние на прирост общей численности работников МСП незначительно.

Налоговые льготы в среднем предоставляются регионам в равной степени и преимущественно средним и крупным фирмам (например, в рамках особых экономических зон), т.е. малые фирмы не видят преимуществ между регионами, поэтому здесь эффект также не обнаружен.

Уровень активности предпринимателей выше в регионах с крупнейшими агломерациями (*рис. 26*) (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирская, Свердловская, Тюменская области, Пермский край), с благоприятными институциональными условиями (Москва, Санкт-Петербург и Тюменская область – лидеры рейтинга инвестиционной привлекательности АСИ¹), а также с выгодным экономико-географическим положением, т.е. близким расположением к крупным зарубежным рынкам и к Московской агломерации (Калининградская область, Приморский край, Ярославская область и др.)². В агломерациях выше концентрация и разнообразие хозяйственной деятельности, соответственно, слабее монополизация экономики, часто лучше формальные институты, а потому ниже барьеры входа, но сильнее конкуренция. Кроме того, в них больше объем потребительского рынка, а большинство компаний сферы МСП действуют в сфере торговли³. Кроме того, среди лидеров выделяются южные регионы с высокой долей туристического сектора (например, Краснодарский край, Республика Крым).

Высокие инвестиционные риски, связанные с социальной, финансовой и экологической ситуацией в регионах, высокий уровень преступности сдерживают рост предпринимательской активности⁴. Доступность банковских услуг, наоборот, способствует росту предпринимательской активности. Более высокая плотность банковской инфраструктуры может быть индикатором низких процентных ставок благодаря конкуренции банков и, соответственно, прокси для оценки до-

¹ Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (АСИ) в 2017 г. АСИ, 2017. URL: <http://asi.ru/investclimate/rating/>

² Земцов С.П., Бабурин В.Л. Оценка потенциала экономико-географического положения регионов России // Экономика региона. 2016. Т. 2. № 1. С. 117–138.

³ Большинство малых и средних предприятий по отраслевому составу принадлежат к сферам торговли (28% занятых в сфере МСП) и операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг (19% занятых), а также к обрабатывающей промышленности (16% занятых).

⁴ Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

ступности капитала. Малые фирмы из года в год называют доступ к финансированию одним из наиболее значимых факторов, ограничивающих их рост¹. Повышение качества человеческого капитала² в регионе, по нашим расчетам, также должно положительно влиять на рост предпринимательской активности, поскольку для создания успешного бизнеса в большинстве случаев необходимо обладать определенным набором знаний и умений.

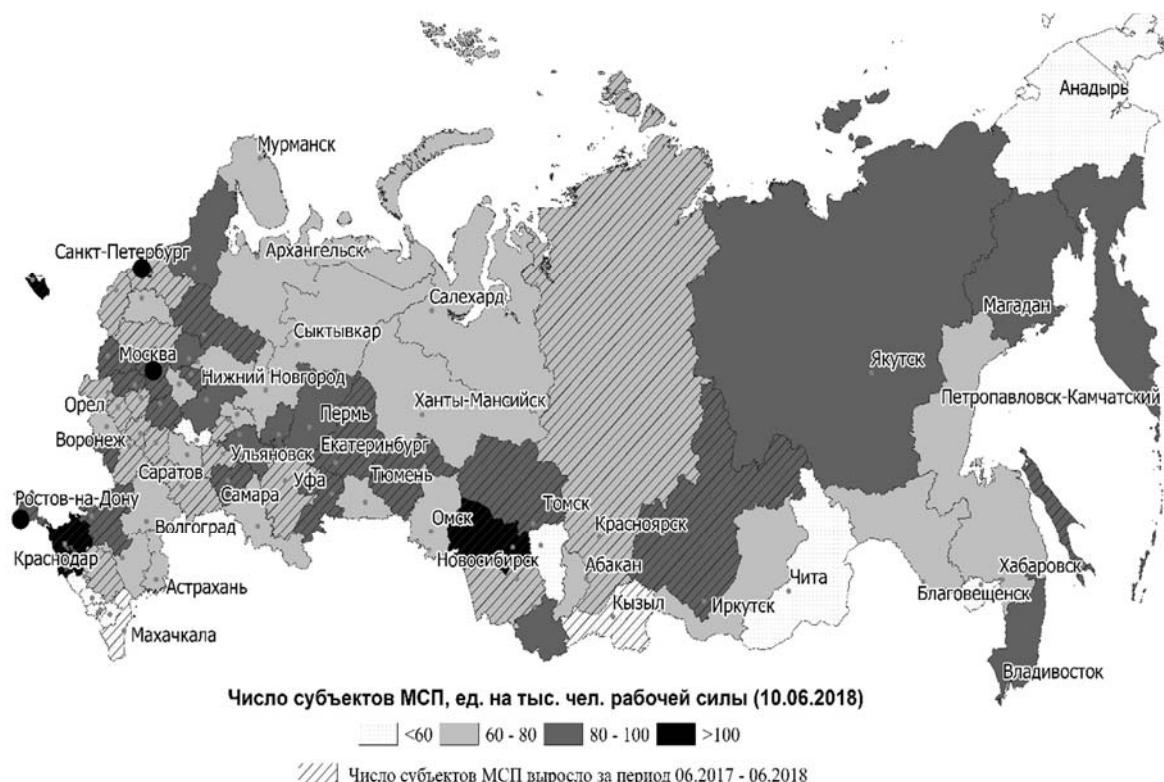


Рис. 26. Региональная дифференциация предпринимательской активности в России

Источник: Единый реестр МСП.

Для развития предпринимательства в регионах России большое значение имеют ВРП на душу населения и рыночный потенциал региона, которые могут быть индикаторами спроса на услуги предпринимателей. Первый индикатор служит косвенной оценкой качества жизни населения и его платежеспособного спроса. Второй используется для оценки близости (доступности) крупных между-

¹ Основные показатели деловой активности малых предприятий (без микропредприятий). Росстат, 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

² Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

народных и региональных рынков. Чем ближе фирма к платежеспособному населению и крупному рынку товаров и услуг, тем больше ее возможности для продажи готовых изделий и закупки оборудования, комплектующих, сырья, товаров.

Таким образом, на развитие предпринимательства в регионах России влияют институциональные и макроэкономические факторы, а соответственно, изменение законодательства или падение доходов населения могут фактически компенсировать все положительные тенденции, возникшие благодаря государственной поддержке.

Уровень предпринимательской активности в России в целом характеризуется высокой изменчивостью и территориальной неоднородностью. Но ряд регионов способны сохранять высокий уровень развития предпринимательства продолжительное время¹.

За рубежом выявлено сохранение высокого уровня предпринимательской активности в ряде регионов на протяжении столетий². В этих регионах (Бавария, Северная Рейн-Вестфалия и некоторые другие) произошло укоренение предпринимательства: накопление информации, знаний и навыков о бизнесе, формирование сетей взаимодействия и среды доверия. Средний коэффициент корреляции между предпринимательской активностью в регионах России между рассматриваемым годом и годом ранее составляет 0,97, а между рассматриваемым годом и 15 годами ранее – 0,51, т.е. в целом региональная структура предпринимательской активности довольно инертна.

Нами была выделена группа регионов, обладавших высокими показателями предпринимательской активности на протяжении 1998–2014 гг.³: Санкт-Петербург, Москва, Калининградская, Новосибирская, Самарская, Ярославская, Свердловская, Белгородская и Омская области. В них сохранялось благоприятное сочетание факторов для развития малых и микропредприятий на протяжении всего рассматриваемого периода: большой потребительский рынок, отсутствие монополизации экономики, высокая диверсификация и относительно благоприятные институциональные условия. В большинстве этих регионов расположены крупные агломерации.

Регионы с укоренившейся культурой предпринимательства могут рассматриваться как точки интенсивного социально-экономического роста в будущем. Фактически в этих регионах сформировались устойчивые предпринимательские экосистемы.

¹ Земцов С., Царева Ю. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 37. № 1. С. 145–165.

² Fritsch M., Wyrwich M. The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925–2005 // Regional Studies. 2014. Т. 48. № 6. С. 955–973.

³ Земцов С., Царева Ю. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 37. № 1. С. 145–165.

Регионы, имевшие высокие показатели в отдельные периоды, географически расположены вблизи регионов первой группы (Ленинградская, Томская области, Алтайский край), а также в береговой зоне (Краснодарский, Приморский, Хабаровский края, Ростовская область). Особое внимание при выявлении факторов предпринимательства следует уделять регионам, которые постоянно переходили в группу с более высоким рангом в обоих подпериодах (Тюменская, Кировская, Ульяновская, Липецкая, Псковская области, Хабаровский край). Можно предполагать, что это регионы, в которых применялись успешные практики развития сектора МСП.

Судя по эконометрическим расчетам, предпринимательская активность в регионе существенно зависит от ее уровня в предшествующие два года и находится под влиянием активности в соседних регионах на расстоянии не более 300 км.

Выявлены *межрегиональные кластеры предпринимательской активности* с концентрацией регионов-лидеров (Новосибирская и Томская области) и регионов-аутсайдеров (Северный Кавказ). В первом случае высокая активность в указанных регионах коррелирует с высокой активностью в соседних регионах, во втором – наоборот. За рубежом это связывают с проявлением эффекта межрегионального перетока знаний¹. Тогда в первом случае это может быть связано с интенсивными связями между двумя городами, с близкой культурой, в том числе обусловленной многолетним влиянием сибирских вузов. Во втором случае возможно распространение негативного влияния институциональной среды северо-кавказских регионов.

Зависимость уровня предпринимательской активности от ее уровня в предыдущие периоды, выявление устойчивых регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров, а также большого числа регионов с изменяющейся динамикой предпринимательской активности может служить обоснованием необходимости проведения территориально дифференцированной политики в сфере МСП.

В настоящее время хотя поддержка МСП и предполагает разделение на разные целевые группы предпринимателей (начинающие, микропредприятия, малые, средние), на практике она слабо учитывает отраслевые и региональные различия. Институциональные различия между регионами для развития предпринимательства весьма существенны, несмотря на общестрановые успехи внедрения Национальной предпринимательской инициативы и продвижение в рейтинге «Doing Business». Эти различия влияют на реализацию законодательных инициатив, не учитывающих специфику регионов. Например, в статье Е. Яковлева и Е. Журавской² с помощью эконометрических расчетов показано, что после «реформ

¹ Audretsch D., Lehmann E. Does the knowledge spillover theory of entrepreneurship hold for regions? // Research Policy. 2005. Т. 34. № 8. С. 1191–1202.

² Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: Evidence from Russia's reform of business regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. No. 4. P. 808–838.

Грефа», призванных упростить регистрацию и снизить административное давление, создание новых фирм в начале 2000-х годов увеличивается в регионах дифференцированно в зависимости от качества институтов. В одних регионах реформы привели к росту числа малых фирм, а в других – могли вести к увеличению теневого сектора. На наш взгляд, местные и региональные власти в первую очередь должны быть заинтересованы в развитии предпринимательства, но сегодняшняя бюджетно-налоговая система не способствует системной работе с сектором МСП. Наблюдается непонимание специфики МСП и различий в условиях их развития на разных территориях, включая унификацию законодательства, оказание поддержки независимо от типа бизнеса и места его деятельности. Это ведет к несоответствию между мерами и потребностями бизнеса, к отсутствию ясных приоритетов поддержки, к непоследовательности политики.

6.7. Военная экономика и военная реформа в России¹

6.7.1. Военно-кадровая и социальная политика

Общая штатная численность Вооруженных Сил (ВС) РФ в 2018 г. не менялась. В начале февраля прошлого года президентом страны увеличена предельная штатная численность не входящего в численность ВС центрального аппарата Минобороны (без персонала по охране и обслуживанию зданий) на 200 человек – до 10 740².

Исходя из заявленной в ноябре укомплектованности³, общая списочная численность ВС в 2018 г. превысила 950 тыс. человек, что на 20 тыс. больше, чем в конце 2016 г. Численность военнослужащих срочной службы в ВС, по данным селекторных совещаний Минобороны, сократилась за год на 3,2% до 232 280 человек. При этом всего на военную службу в 2018 г. призвано 260,5 тыс. человек, что на 15,5 тыс. (5,7%) меньше, чем годом ранее⁴. В создаваемых с 2013 г. 16 научных ротах проходили службу 684 человека, в том числе 160 – в составе 4 научных рот Военного инновационного технополиса «Эра», созданного в 2018 г. по инициативе Минобороны в г. Анапе⁵. Кроме 4 спортивных рот, где служит 171 призывник, в 2018 г. Минобороны сформировало 4 научно-производственные роты в

¹ Автор раздела: В. Зацепин, РАНХиГС.

² Указ от 09.02.2018 № 60 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1062 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом».

³ Тихонов А. Амбициозные задачи нужно ставить перед собой всегда // Красная звезда. 2018. 6 ноября (№ 124). С. 4.

⁴ Указы Президента РФ от 30.03.2018 № 129 и от 28.09.2018 № 552.

⁵ Указы Президента РФ от 25.06.2018 № 364 и от 28.08.2018 № 501.

Туле, Северодвинске, Калининграде и Севастополе общей численностью 109 человек «для того, чтобы закрепить молодых людей на предприятиях оборонно-промышленного комплекса»¹.

Численность военнослужащих, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, увеличилась в 2018 г. до 393 800 человек (рис. 27), для чего на военную службу по контракту было принято более 60 тыс. человек². На октябрьской коллегии Минобороны объявлено о планируемом наращивании численности военнослужащих этой категории до 475 600 человек к исходу 2025 г., для чего потребуется обеспечить среднегодовой прирост численности примерно в 11 700 человек, что более чем в 4 раза меньше проваленного плана 2012 г.

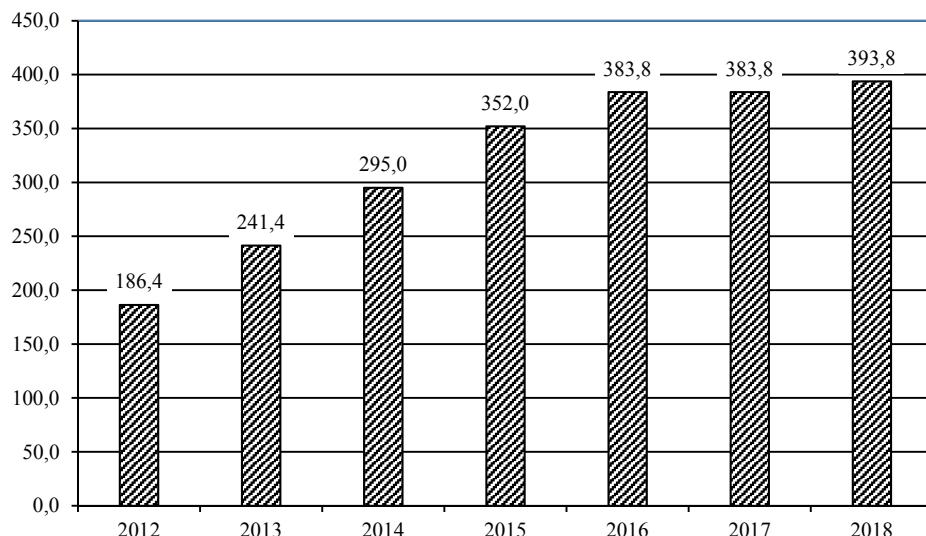


Рис. 27. Численность военнослужащих ВС, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, в 2012–2018 гг., тыс. человек

Источник: Красная звезда. 19 декабря 2018 г. № 142. С. 4.

В 2018 г. в 28 военно-учебных заведениях и 8 филиалах обучалось более 60 тыс. человек³, кроме того, в 93 военных учебных центрах осуществлялась военная подготовка 60 тыс. студентов гражданских вузов без отрыва от учебы. В результате трех выпусков из вузов Минобороны – в марте, июне и декабре – в ВС направлено более 12 тыс. офицеров, в том числе порядка 1300 молодых летчиков. Министр

¹ По словам начальника ГОМУ ГШ ВС Е. Бурдинского. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12198737@egNews (дата обращения: 07.10.2018).

² Заседание коллегии Министерства обороны. Москва. 18.12.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59431> (дата обращения: 18.12.2018).

³ Вопросы государственной итоговой аттестации выпускников военных вузов обсудили в Минобороны России. Москва. 28.02.2019. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12219462@egNews (дата обращения: 01.03.2019).

обороны С. Шойгу особо подчеркнул, что «[в] этом году завершено восстановление системы военного образования, что позволило вузам Министерства обороны провести полноценный выпуск»¹.

В Сухопутных войсках для солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, по сведениям СМИ, будут воссозданы окружные полугодовые курсы командиров взводов самых дефицитных специальностей. В 2018 г. около 7 тыс. военнослужащих данной категории произведены в прапорщики, мичманы и офицеры.

Число военнослужащих, находящихся в распоряжении своих командиров и начальников и ожидающих получения постоянного жилья, в 2018 г. сократилось с 1,4 тыс. человек в феврале до 96 человек в декабре², что позволяет рассчитывать на полное решение этой проблемы уже в течение ближайших месяцев.

Денежное довольствие военнослужащих Российской армии и пенсии Минобороны в 2018 г. были с 1 января повышенены на 4%, в результате их средние размеры составили 68,8 тыс. и 24,6 тыс. руб. соответственно³. При этом денежное довольствие солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, остается значительно ниже среднего.

В 2018 г. постоянным жильем обеспечены 8500 военнослужащих Минобороны, что на 15% меньше, чем годом ранее (10 тыс.). Служебным жильем обеспечены 37 283 военнослужащих Минобороны (годом ранее – около 31 тыс.)⁴. Фонд служебного жилья Минобороны в 2018 г. вырос на 16,5 тыс. квартир и содержит в настоящее время свыше 275 тыс. служебных жилых помещений. Данные о численности очередников и нуждающихся в служебном жилье в 2018 г. не публиковались. Основной формой решения жилищного вопроса в Минобороны в настоящее время является накопительно-ипотечная система. В начале года в ней участвовало 212 тыс. человек и в течение года были включены еще 43 тыс. человек. Годовой накопительный взнос из федерального бюджета на одного участника составил в 2018 г. 268 465,6 руб.

Минобороны по поручению президента страны совместно с руководителями субъектов РФ добилось в 2018 г. снижения на 97% очереди в дошкольные учреждения и сокращения почти на 99% числа членов семей военнослужащих, нуждающихся в трудоустройстве, во всех субъектах РФ, кроме Дагестана, Северной Осетии – Алании и Сахалинской области, где без мест в детских садах остались 202 ребенка⁵.

¹ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

² Томиленко Е. Стройки идут ударными темпами // Красная звезда. 17 декабря 2018. № 141. С. 3.

³ В качестве среднего в ВС условно принято денежное довольствие лейтенанта на должности командира взвода. См.: Татьяна Шевцова: после 2021 года будет постепенное снижение гособоронзаказа. Москва. 18.12.2018. URL: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/781907/cid/3962/#> (дата обращения: 18.12.2018).

⁴ Министр обороны провел селекторное совещание с руководством Вооруженных Сил. Москва. 25.12.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12209596@egNews (дата обращения: 26.12.2018).

⁵ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

В августе начальник Генштаба ВС В. Герасимов поручил командующим округам, главкомам видов ВС и командующим родами войск прекратить практику нарушения регламента служебного времени, выражющуюся в проведении служебных совещаний в ночное время, выходные и праздники, в задержании военнослужащих на службе «до убытия руководства» и в пребывании их на рабочих местах во внеслужебное время без необходимости¹. Кроме того, для установления равных прав военнослужащих на отдых в осеннюю сессию Федерального Собрания законодателями отменены ограничения военно-служащим частей постоянной готовности по предоставлению дополнительного отдыха за привлечение к исполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени².

Созданному в ноябре в Минобороны на базе Главного управления воспитательной работы Главному военно-политическому управлению ВС, кроме организации военно-социальной работы, предстоит заниматься работой по укреплению воинской дисциплины и профилактикой правонарушений, ситуация с которыми в ВС остается напряженной. Так, по данным Главного военного следственного управления, в 2018 г. в подведомственных военному следствию структурах общее количество зарегистрированных преступлений увеличилось на 2,2% и превысило 10 тыс. Отмечена положительная тенденция снижения противоправных действий в войсках Росгвардии, МЧС и ФСО, из чего следует, что в Минобороны и ФСБ тенденция другая. Число злоупотреблений должностными полномочиями возросло за год на 30,5%, а дачи взяток – на 30,9%. При этом сообщается, что зарегистрировано 2144 коррупционных преступления (прирост 4,4%). В то же время количество зарегистрированных случаев рукоприкладства по отношению к подчиненным сократилось на 9% (до 489), а нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими («дедовщина») – на 3,7% (до 573)³.

По данным Главной военной прокуратуры, ущерб от военно-коррупционных преступлений за 2018 г. вырос в 4 раза и превысил 7 млрд руб., при этом по актам прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности были привлечены более 2800 должностных лиц, а 28 из них уволили в связи с утратой доверия⁴. Благодаря СМИ стало известно о возбуждении в 2018 г. уголовных дел в связи с коррупцией в департаменте аудита государственных контрактов Минобороны, Военной академии Генштаба и 46-м ЦНИИ Минобороны⁵, объединенных завышением стоимости контрактов, использованием «мертвых душ» и фирм-однодневок.

¹ Сафонов И. Валерий Герасимов взялся за расписание // Газета «Коммерсантъ». 3 сентября 2018 г. № 158. С. 6.

² Фаличев О. Парламент – место для дискуссий // Военно-промышленный курьер. 15 января 2019 г. № 1.

³ Число выявляемых злоупотреблений и взяток среди военнослужащих выросло в 2018 г. на 30%. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/6171158> (дата обращения: 01.03.2019).

⁴ Гаврилов Ю. Увольнение без доверия // Российская газета. 22 марта 2019 г. № 63.

⁵ Сенаторов Ю. Полковник сдал депутата // Газета «Коммерсантъ». 7 февраля 2019 г. № 22. С. 4; Сергеев Н. Примириеля Сирии просят оставить без дела // Газета «Коммерсантъ». 28 января

В 2018 г. в отношении населения страны к ВС наметился некоторый перелом, о чем свидетельствуют опубликованные ВЦИОМом в конце года данные социологического опроса, выполненного по заказу Минобороны¹. Впервые с 2013 г. в сравнении с предыдущим годом снизилась доля россиян, считающих положение дел в армии отличным и хорошим (на 1 п.п., до 61%), на 3 п.п. увеличилась доля тех, кто считает его средним (до 27%), и уже 6% считают его плохим (+1 п.п.). Снизились одобрение деятельности армии в целом (на 1 п.п., до 87%) и впервые с 2014 г. оценка работы министра обороны С. Шойгу (с 4,7 до 4,6 по пятибалльной шкале), а также доля ему доверяющих (−9 п.п., до 39%).

Важный сдвиг в общественных настроениях зафиксирован Институтом социологии РАН. Если в октябре 2014 г. 67% им опрошенных считали, что «Россия должна быть великой державой с мощными вооруженными силами», то в октябре 2018 г. так считали только 49% (−18 п.п.). 51% опрошенных против 33% в октябре 2014 г. теперь уверены, что «Россия должна в первую очередь позаботиться о благосостоянии собственных граждан, а державность и военная мощь второстепенны»².

6.7.2. Военно-техническая политика

В январе 2018 г. президентом В. Путиным утверждена очередная Государственная программа вооружения (ГПВ) на 2018–2027 гг.³, на реализацию которой предусмотрено 20,0 трлн руб., из них 19,0 трлн – на закупку, ремонт и разработку вооружения, военной и специальной техники и 1,0 трлн – на строительство инфраструктуры в интересах ГПВ⁴. Какая-либо дополнительная информация по программе отсутствует в связи с ее полной секретностью, однако уже в марте министр обороны С. Шойгу потребовал подготовить предложения по ее изменению⁵.

2019 г. № 14. С. 4; Сидоркова И., Алексина М. Разработчиков госпрограммы вооружения обвинили в мошенничестве. URL: <https://www.rbc.ru/society/16/01/2019/5c3df3489a79471f974d126f> (дата обращения: 16.01.2019).

¹ Армия и общество. М.: ВЦИОМ, 26.12.2018. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2018/2018-12-24_army_society.pdf (дата обращения: 02.04.2019).

² Хамраев В. Благополучие дороже величия // Газета «Коммерсантъ». 6 ноября 2018 г. № 203. С. 3.

³ Песков Д.С.: По госпрограмме вооружений «происходит финализация» согласований, 10.01.2018. URL: <https://www.militarynews.ru/story.asp?rid=1&nid=470872&lang=RU> (дата обращения: 12.01.2018); Посещение Уфимского моторостроительного производственного объединения. Уфа. 24.01.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56697> (дата обращения: 25.01.2018).

⁴ По словам заместителя министра обороны Т. Шевцовой на встрече с журналистами. 29.12.2017. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12156812@egNews (дата обращения: 12.02.2018).

⁵ Министр обороны генерал армии Сергей Шойгу провел селекторное совещание с руководством Вооруженных Сил. Москва. 20.03.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12167511@egNews (дата обращения: 20.03.2018).

Начало нового политического цикла почти не изменило сложившийся рабочий календарь. Так, в мае и ноябре президентом В. Путиным были проведены традиционные многодневные сессии совещаний, посвященных различным аспектам выполнения ГПВ и развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Единственное заседание Военно-промышленной комиссии (ВПК) состоялось в сентябре под председательством В. Путина, на котором в качестве ключевого рассмотрен вопрос о начале формирования перспективной ГПВ (на 2023–2032 гг.)¹. В начале текущего года работа ВПК свелась к проведению коллегии под председательством вице-премьера Д. Рогозина².

Существовавшая с июля 2014 г. практика публичного проведения в Национальном центре управления обороной так называемых «единых дней приемки военной продукции» была прервана осенью 2018 г., что можно объяснить переходом ее инициатора Ю. Борисова из Минобороны в правительство.

Все мероприятия, предусмотренные ГОЗ 2018 г., по словам министра обороны С. Шойгу, выполнены, а «по некоторым номенклатурам вооружения, таким, как самолеты и вертолеты, наблюдается выход на плановые показатели»³. Плановые показатели были частично раскрыты президентом В. Путиным 17 мая на совещании с руководством Минобороны и предприятий ОПК в Сочи: «Вооруженные Силы должны получить более 160 единиц авиационной техники, 10 боевых надводных кораблей, 14 космических комплексов. Арсеналы сил общего назначения должны быть пополнены 500 единицами ракетно-артиллерийского вооружения, танков и бронемашин»⁴.

Фактически, по данным Минобороны, в войска в 2018 г. поставлены 126 современных самолетов и вертолетов (79% плана), 9 космических аппаратов (64% плана), более 300 единиц бронетанкового вооружения и техники и более 120 единиц ракетно-артиллерийского вооружения (более 88% плана)⁵. Военно-Морской Флот (ВМФ) получил 9 боевых надводных кораблей (90% плана)⁶. Официально подтвержден срыв поставки в 2018 г. двух ракет «Протон» заводом имени Хруничева и трех транспортных самолетов Ил-76МД-90А ульяновским авиазаводом.

Оснащенность современными образцами за год возросла в стратегических ядерных силах на 3 п.п., до 82% (годом ранее – на 19 п.п.), в Воздушно-космических силах – на 1 п.п., до 74% (в 2017 г. – на 7 п.п.), в ВМФ – на 8,3 п.п., до 62,3%

¹ Заседание Военно-промышленной комиссии. Кубинка. 19.11.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58596> (дата обращения: 19.09.2018).

² Коллегия ВПК обсудила развитие инфраструктуры ВМФ. Москва. 23.02.2018. URL: <https://www.militarynews.ru/story.asp?rid=1&nid=471863&lang=RU> (дата обращения: 23.01.2018).

³ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

⁴ Совещание с руководством Минобороны и предприятий ОПК. Сочи. 17.05.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57483> (дата обращения: 18.05.2018).

⁵ См.: Заседание коллегии Министерства обороны; Авдеев Ю. Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная звезда. 19 декабря 2018 г. № 142. С. 7.

⁶ Лурье Е. Простая арифметика: как судостроители выполняют гособоронзаказ на 100%. URL: <https://flotprom.ru/2018/ИтогиГода5/> (дата обращения: 28.12.2018).

(годом ранее – на 6 п.п.) и в Сухопутных войсках – на 3,6 п.п., до 48,3% (в 2017 г. – на 2,7 п.п.)¹.

В целом оснащенность ВС современным вооружением достигла к концу 2018 г. 61,5% при второй год подряд заявленном плане в 62%, увеличившись за год на 2 п.п. (80% от плана). Следует отметить, что главный целевой показатель ГПВ – оснащенность современным вооружением – за 2018 г. значительно лучше согласован с собственными компонентами и показателями фактического исполнения ГОЗ, чем годом ранее. В прошлогодней провальной ситуации руководство страны, следуя полагать, нашло единственно верное решение, продемонстрировав 1 марта российским гражданам и иностранным наблюдателям новейшие разработки отечественного ОПК.

Эффективность использования финансовых ресурсов на выполнение ГПВ в 2018 г. улучшилась, но продолжает оставаться недопустимо низкой (см. табл. 30). Наблюдаемое значительное сокращение объема ГОЗ вызвано возвратом кредитов 2014 и 2015 гг., оценка размера которых представлена в табл. 36. Приведенный для 2018 г. прирост выпуска ОПК в 5,1% (плановый Минпромторга) может оказаться слишком оптимистичным, так как индекс физического объема валовой добавленной стоимости по отрасли экономической деятельности «Производство компьютеров, электронных и оптических изделий» составил в этом году 98,7%, «Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки» – 99,3% и «Производство прочих транспортных средств и оборудования» – лишь 96,9%².

Таблица 30

**Эффективность использования финансовых ресурсов
на выполнение ГПВ в 2010–2018 гг.**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
ГОЗ с учетом использования и погашения кредитов, млрд руб.	509,1	707,6	888,3	1 283,0	1 676,2	1 767,1	2 100,6	1 468,6	1 297,4
Прирост ГОЗ, % к предыдущему году	1,8	39,0	25,5	44,4	30,6	5,4	18,9	-30,1	-11,7
Прирост выпуска ОПК, % к предыдущему году	17,4	5,8	6,4	13,5	15,5	12,9	9,5	5,3	5,1
Оснащенность современными образцами, %	12,0	14,0	16,0	19,0	30,0	47,2	58,3	59,5	61,5
Прирост оснащенности, п.п.	3,0	2,0	2,0	3,0	11,0	17,2	11,1	1,2	2,0
Удельные затраты, млрд руб./п.п. прироста оснащенности	169,7	353,8	444,2	427,7	152,4	102,7	189,7	1223,8	648,7

Источник: Федеральные законы об исполнении бюджета; Федеральное казначейство; Минпромторг; Минобороны; расчеты автора.

¹ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

² Индексы физического объема валовой добавленной стоимости по отраслям экономики. М.: Росстат, 02.04.2019. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab12a-2.xls (дата обращения: 03.04.2019).

6.7.3. Военно-финансовая политика

В соответствии со сложившейся практикой исполнение федерального бюджета 2018 г. сопровождалось двумя корректировками – в июле и в ноябре¹. Установленные первоначально законом о федеральном бюджете на 2018 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» в 2 трлн 769 млрд руб.², что на 84 млрд (на 2,9%) меньше фактических расходов раздела 2017 г., были в июле увеличены на 28 млрд руб. (на 1,0%) до 2 трлн 797 млрд руб. и в ноябре – еще на 31 млрд руб. (на 1,1%) до 2 трлн 828 млрд руб. (2,7% ВВП). При этом перераспределением внутри раздела ассигнования на исследования в области разработки ВВТ в рамках ГОЗ в целях обеспечения ГПВ к концу года были увеличены на 12 млрд руб. за счет ассигнований на поставку и ремонт ВВТ в тех же целях.

Вышеуказанные суммы военных ассигнований, отсутствующие в опубликованных законах, получены из материалов последующих законопроектов о внесении изменений в федеральный бюджет. Закрытость исполненных расходов федерального бюджета в 2018 г. незначительно снизилась (см. табл. 31), закрытые расходы составили 2 трлн 794 млрд руб. (2,7% ВВП), сократившись относительно 2017 г. на 39 млрд руб.

Таблица 31
Доля закрытых расходов федерального бюджета
в 2009–2018 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	10,1	10,5	11,7	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7	17,3	16,7
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	5,6	5,9	10,4	11,4	10,1	10,1	15,1	12,5	14,6	15,2
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	–	–	–	<0,1	1,4	24,1	23,1	26,5	24,9
0109 Государственный материальный резерв	84,6	83,9	85,6	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1	86,8	87,2
0110 Фундаментальные исследования	0,7	0,2	0,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,9
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	–	–	0,3	0,3	0,8	0,7	–	–	48,2
0114 Другие общегосударственные вопросы	1,9	1,9	1,7	1,6	3,6	5,1	5,3	3,4	4,4	3,9
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	47,7	46,5	45,4	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5	63,9	65,1
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	39,2	37,8	39,3	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0	60,5	59,9

¹ Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 гг.»; Федеральный закон от 03.07.2018 № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; Федеральный закон от 29.11.2018 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

² Заключение Счетной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», утвержденное протоколом Коллегии СП РФ № 31К(1252) от 01.06.2018. С. 15.

Продолжение таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100	100	100	61,6	80,6	76,7	80,8	77,6	76,9	83,6
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	92,9	91,7	92,4	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3	95,7	95,1
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	37,1	48,0	35,0	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8	55,6	65,8
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,0	31,5	31,6	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1	29,4	28,2
0302 Органы внутренних дел	3,7	4,2	3,9	3,3	3,8	3,9	4,9	5,8	5,8	5,6
0303 Внутренние войска	8,2	8,2	7,4	4,6	4,4	5,3	6,9	—	—	—
0303 Войска национальной гвардии	—	—	—	—	—	—	—	7,7	7,0	5,6
0304 Органы юстиции	—	—	—	—	—	—	—	3,2	3,4	3,9
0306 Органы безопасности	99,6	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	99,5	98,6	99,2	99,1	99,6	99,9	100	100	100	100
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	50,0	48,6	44,5	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7	49,1	30,6
0310 Миграционная политика	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	—
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	75,0	91,4	86,6	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5	92,4	91,0
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	60,6	49,9	12,4	12,1	11,8	44,8	60,7	59,3	58,2	60,9
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,8	1,4	1,9	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0	9,5	6,7
0403 Исследование и использование космического пространства	—	—	—	—	—	—	—	—	56,3	—
0408 Транспорт	—	—	—	—	0,1	—	0,2	—	—	—
0410 Связь и информатика	—	—	—	<0,1	1,8	2,0	0,5	—	—	—
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	4,5	5,4	11,9	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2	17,6	14,4
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	0,9	2,9	2,2	2,5	9,4	2,9	8,0	17,3	18,2	16,1
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	9,5	15,0	13,8	6,7	9,1	9,7	4,3	7,8	1,4	0,3
0501 Жилищное хозяйство	11,4	19,1	20,2	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3	7,7	1,8
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,9	3,2	4,0	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1	3,1	2,8
0701 Дошкольное образование	3,6	3,5	3,7	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2	6,8	2,2
0702 Общее образование	2,9	2,7	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6	0,8	0,8
0704 Среднее профессиональное образование	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	2,6	11,8	18,1	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4	2,5	3,1
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,4	3,6	5,0	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6	3,7	3,6
0709 Другие вопросы в области образования	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,9	1,2	0,9	—	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0801 Культура	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0804 Периодическая печать и изда- тельства	3,1	3,3	—	—	—	—	—	—	—	—
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИ- ЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	2,9	2,8	—	—	—	—	—	—	—	—
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	—	—	2,4	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9	3,4	3,0
0901 Стационарная медицинская по- мощь	1,9	1,8	2,1	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9	3,3	3,7
0902 Амбулаторная помощь	3,6	4,6	2,3	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3	2,7	2,5
0905 Санаторно-оздоровительная по- мощь	14,7	11,0	10,0	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1	17,1	16,8
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	0,2	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,5
0908 Физическая культура и спорт	0,6	0,8	—	—	—	—	—	—	—	—
0908 Прикладные научные исследова- ния в области здравоохра- нения	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,2
0909 Другие вопросы в области здра- воохранения	—	—	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5
0910 Другие вопросы в области здра- воохранения, физической культуры и спорта	1,2	0,9	—	—	—	—	—	—	—	—
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	<0,1	—	—	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
1001 Пенсионное обеспечение	—	—	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	<0,1	—	—	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
1004 Охрана семьи и детства	—	—	—	—	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	—	—	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4
1101 Физическая культура	—	—	62,0	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6	5,2	5,7
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИН- ФОРМАЦИИ	—	—	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2	0,3	0,3
1202 Периодическая печать и изда- тельства	—	—	2,9	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1	5,4	5,3
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	—	—	—	—	—	—	—	12,9	—	—

Источник: Для 2009–2017 гг. законы об исполнении федерального бюджета, для 2018 г. – еже-
месячные отчеты федерального казначейства об исполнении федерального и консолидирован-
ного бюджетов на 01.01.2019. Данные 2009–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и
подразделам бюджетной классификации расходов, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выде-
лены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации. Расчеты автора.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых воен-
ных расходов РФ в федеральном бюджете 2018 г. и их изменение относительно
2017 г. в номинальном выражении¹, определенные на основании ежемесячных от-
четов Казначейства об исполнении консолидированного и федерального бюдже-
тов в декабре 2018 г., представлены в табл. 32.

¹ Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за
2017 год».

Таблица 32

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона» в 2018 г.**

Наименование раздела и подразделов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2017 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2017 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2018 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2 827 015	−25 260 (−0,89)	16,92 (−0,46)	2,72 (−0,38)
Вооруженные Силы Российской Федерации	2 163 059	−56 016 (−2,52)	12,94 (−0,57)	2,08 (−0,33)
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	7 128	493 (7,43)	0,04 (−)	0,01 (−)
Мобилизационная подготовка экономики	3 175	176 (−5,25)	0,02 (−)	<0,01 (−)
Ядерно-оружейный комплекс	45 117	680 (1,53)	0,27 (−)	0,04 (−0,01)
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	10 087	1 264 (14,32)	0,06 (0,01)	0,01 (−)
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	324 861	54 362 (20,10)	1,94 (0,30)	0,31 (0,02)
Другие вопросы в области национальной обороны	273 588	−25 866 (−8,64)	1,64 (−0,19)	0,26 (−0,06)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Расходы в целом по разделу «Национальная оборона» в 2018 г. исполнены с экономией в 1 млрд руб. относительно окончательной версии закона о федеральном бюджете. При этом за счет экономии расходов по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 56 млрд руб. допущены перерасходы по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 41 млрд руб., из которых половина связана с поставкой и ремонтом ВВТ в рамках ГОЗ, и по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 14 млрд руб. на исследования в области ВВТ в рамках ГОЗ.

Не использованные в 2017 г. и перенесенные на 2018 г. по решению президента страны 205 млрд руб. вызвали значительное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи над ассигнованиями по закону о бюджете по разделу «Национальная оборона» в течение всего года, начиная со 184 млрд руб. в январе и заканчивая 235 млрд в декабре. Однако и в 2018 г. эти значительные финансовые ресурсы не решились использовать ввиду сохраняющихся в Минобороны рисков возобновления роста дебиторской задолженности по выданным авансам, впервые снизившейся годом ранее на 0,8% до 2 трлн 864 млрд руб. (двух годовых объемов ГОЗ). А в конце ноября министр обороны назвал переавансирование ОПК почти на 400 млрд руб. преодоленным¹.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета перечислены в табл. 33. Их общее сокращение на 5 млрд руб. вызвано значительным сокращением (на 74 млрд руб.) закрытых расходов раздела «Национальная экономика»,

¹ Минобороны России контролирует 3500 контрактов гособоронзаказа, вплоть до каждого самолета. Москва. 30.11.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12206217@egNews (дата обращения: 30.11.2018).

компенсировавшим заметный прирост расходов Минобороны по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 34 млрд руб. (74%). Большой относительный прирост расходов на президентскую программу «Уничтожение химического оружия в РФ» связан с мероприятиями по завершению действия этой программы в 2018 г.

В итоге в 2018 г. суммарные военные расходы (см. табл. 34) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, сократились по сравнению с прошлым годом на 0,5 п.п. ВВП, до 4,1% ВВП.

Таблица 33
Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам федерального бюджета в 2018 г.

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2017 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2017 г., п. п.)	
			в федеральном бюджете 2018 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общегосударственные вопросы»				
Расходы Минобороны	8	-1 (-15,80)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти (МПОГВ)	109	6 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Росгвардия	228 438	5 850 (2,63)	1,37 (0,01)	0,22 (-0,02)
Органы пограничной службы	136 867	-3 518 (-2,51)	0,82 (-0,04)	0,13 (-0,02)
МПОГВ	16	-6 (-27,91)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная экономика»				
МПОГВ	182	58 (46,63)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	434	86(24,65)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	18	-1 (-5,04)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года»	49	36 (277,50)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Капитальное строительство в рамках ГОЗ	7 520	549 (7,88)	0,04 (-)	0,01 (-)
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК	10 013	5 745 (134,61)	0,06 (0,03)	<0,01 (0,01)
Закрытые расходы	160 221	-73 898 (-31,56)	0,96 (-0,47)	0,15 (-0,10)
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Расходы Минобороны	79 726	33 797 (73,59)	0,48 (0,20)	0,08 (0,03)
Расходы Росгвардии	2 801	518 (22,68)	0,02 (-)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	261	259 (12341,59)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
МПОГВ	13	13 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Защита окружающей среды»				
Расходы Минобороны	1 525	113 (7,99)	0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	80 578	6 801 (9,22)	0,48 (0,03)	0,08 (-)
Расходы Росгвардии	5 644	863 (18,04)	0,03 (-)	0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	90	90 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
МПОГВ	2	1 (132,64)	<0,01 (-)	<0,01 (-)

Окончание таблицы 33

1	2	3	4	5
В разделе «Культура и кинематография»				
<i>Расходы Минобороны</i>	3 921	160 (4,26)	0,02 (–)	<0,01 (–)
<i>Расходы Росгвардии</i>	377	102 (37,22)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
В разделе «Здравоохранение»				
<i>Расходы Минобороны</i>	72 019	13 322 (22,70)	0,43 (0,07)	0,07 (0,01)
<i>Расходы Росгвардии</i>	4 838	463 (10,59)	0,03 (–)	<0,01 (–)
<i>Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА</i>	91	–4 (–4,07)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
<i>МПОГВ</i>	11	4 (65,75)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
В разделе «Социальная политика»				
<i>Расходы Минобороны</i>	490 693	2 899 (0,59)	2,94 (–0,03)	0,47 (–0,06)
<i>Расходы Росгвардии и органов пограничной службы</i>	75 297	3 392 (4,72)	0,45 (0,01)	0,07 (–0,01)
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	7 346	20 (0,27)	0,04 (–)	0,01 (–)
Пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы	11 241	–3 093 (–21,58)	0,07 (–0,02)	0,01 (–)
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	803	–123 (–13,26)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
Переселение граждан из ЗАТО	509	62 (13,90)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
<i>МПОГВ</i>	8	2 (27,80)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
В разделе «Физическая культура и спорт»				
<i>Расходы Минобороны</i>	3 792	75 (2,02)	0,02 (–)	<0,01 (–)
В разделе «Средства массовой информации»				
<i>Расходы Минобороны</i>	2 810	505 (21,90)	0,02 (–)	<0,01 (–)
<i>МПОГВ</i>	4	<1 (–4,74)	<0,01 (–)	<0,01 (–)
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 151	–298 (–3,16)	0,05 (–)	0,01 (–)
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	1 397 427	–5 157 (–0,41)	8,36 (–0,18)	1,35 (–0,17)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Таблица 34

Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов федерального бюджета в 2018 г.

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2017 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (ее изменение относительно 2017 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2018 г.	в ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 224 442	–30 416 (–0,79)	25,28 (–0,64)	4,07 (–0,55)
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4 798 598	28 304 (0,65)	28,71 (–0,34)	4,62 (–0,56)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

В 2018 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» в IV квартале (31,7%, или 898 млрд руб.) заметно снизился по сравнению с предыдущим годом (36,9%, или 1 трлн 54 млрд руб.). Динамика поквартального исполнения расходов по основным подразделам раздела «Национальная оборона» федерального бюджета в 2016–2018 гг. представлена на рис. 28–30.

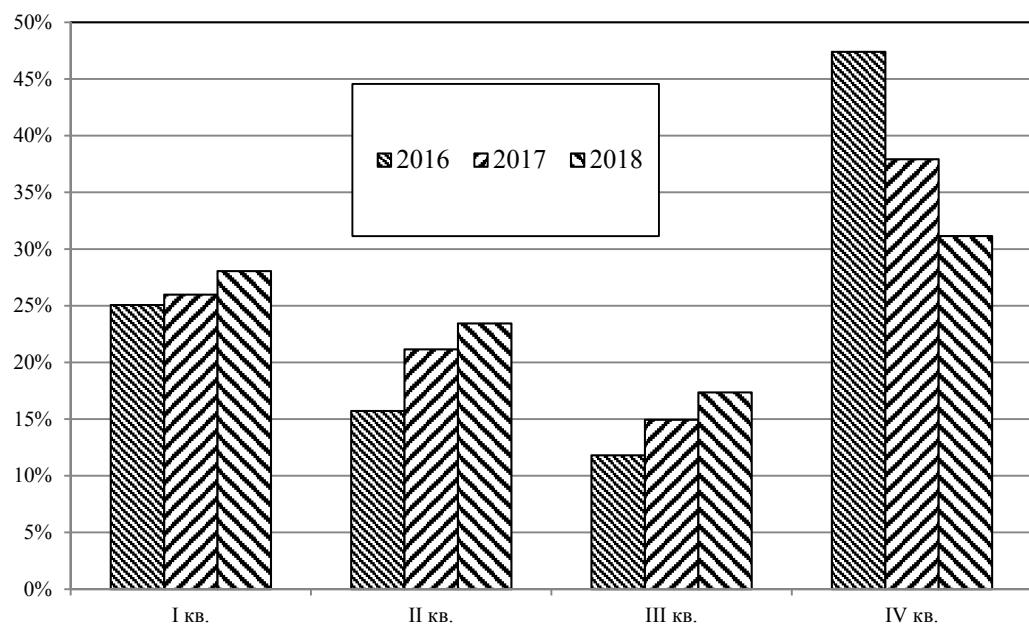


Рис. 28. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2016–2018 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

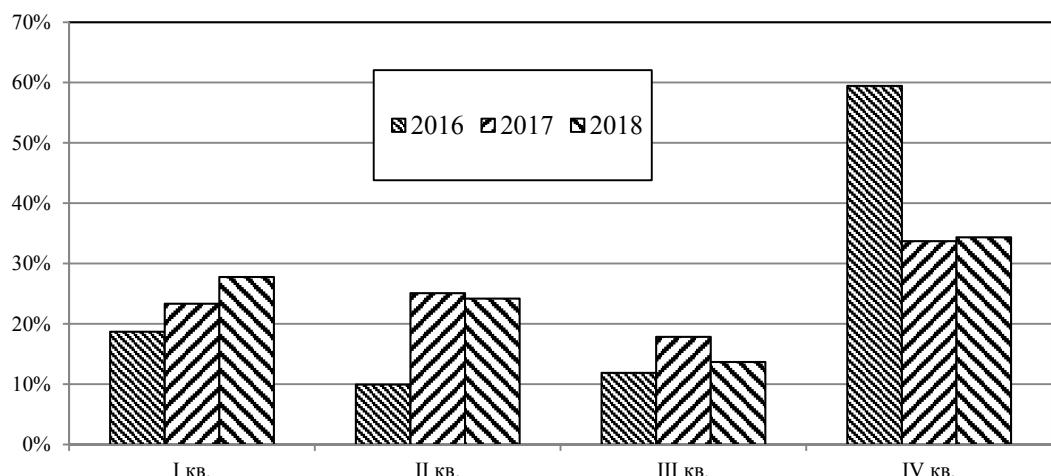


Рис. 29. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2016–2018 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

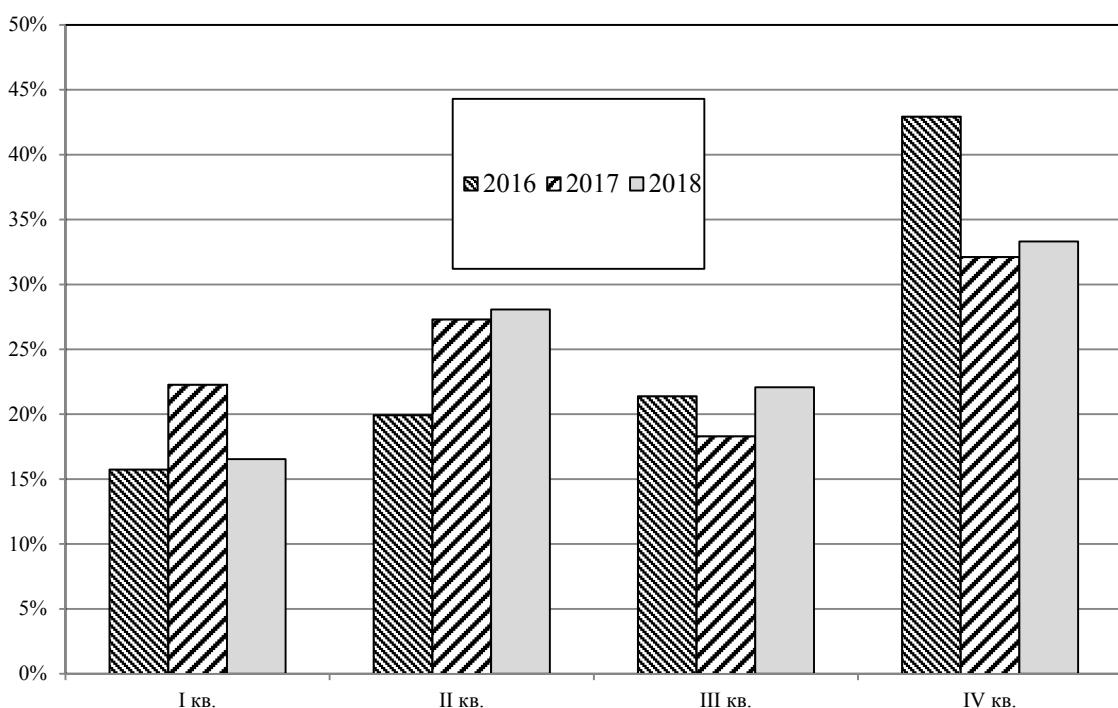


Рис. 30. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2016–2018 гг.

Источник: Счетная палата; расчеты автора.

Расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили в 2018 г. 506 млрд 481 млн руб. (0,49% ВВП), увеличившись в номинальных показателях за год на 3,4%. Расходы на оплату труда гражданского персонала Минобороны составили 209 млрд 934 млн руб. (0,20% ВВП), увеличившись впервые с 2013 г. в номинальном выражении на 5,8%. Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2018 г. составили 343 млрд 282 млн руб. (0,33% ВВП), увеличившись в номинальном выражении на 1,5% по сравнению с предыдущим годом.

Основные показатели расходов федерального бюджета на комплектование ВС в 2011–2018 гг. приведены в табл. 35. Расходы на пенсии Минобороны рассматриваются здесь в комплексе с расходами на содержание военнослужащих и гражданского персонала как результат расходов на комплектование ВС военнослужащими в предыдущих периодах.

Данные табл. 35 показывают, что, несмотря на номинальное повышение денежного довольствия и военных пенсий Минобороны, в 2018 г. правительству удалось добиться сокращения, по меньшей мере, части расходов на комплектование ВС в реальном выражении, что можно объяснить незначительным приростом численности военнослужащих в сочетании с сокращением численности военных пенсионеров.

Таблица 35

Расходы федерального бюджета на комплектование ВС в 2011–2018 гг.

Вид расходов	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
В номинальном выражении, млрд руб.								
На выплаты военнослужащим	262,0	352,7	379,4	400,7	429,8	473,5	489,9	506,5
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	189,2	213,2	211,3	203,7	199,0	198,4	209,9
Пенсии Минобороны	136,4	252,6	262,6	287,4	305,3	327,1	338,3	343,3
% ВВП								
На выплаты военнослужащим	0,44	0,53	0,53	0,51	0,53	0,55	0,53	0,49
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	0,28	0,30	0,27	0,25	0,23	0,22	0,20
Пенсии Минобороны	0,23	0,38	0,37	0,37	0,38	0,38	0,37	0,33
% расходов по разделу «Национальная оборона»								
На выплаты военнослужащим	17,3	19,5	18,0	16,2	13,5	12,5	17,2	17,9
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	10,4	10,1	8,5	6,4	5,3	7,0	7,4
Пенсии Минобороны	9,0	13,9	12,5	11,6	9,6	8,7	11,9	12,1
Номинальный прирост за год, %								
На выплаты военнослужащим	–	34,6	7,6	5,6	7,3	7,5	3,5	3,4
На выплаты гражданскому персоналу	–	н/д	12,7	–0,9	–3,6	–2,3	–0,3	5,8
Пенсии Минобороны	–	85,3	3,9	9,5	6,2	7,1	3,4	1,5

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) и вещевое обеспечение в 2018 г. в очередной раз сократились по сравнению с предыдущим годом, составив 59 млрд 20 млн руб. (–19,2%) и 24 млрд 792 млн руб. (–9,0%) соответственно. Расходы Минобороны на продовольственное обеспечение выросли на 14,9% до 73 млрд 952 млн руб.

Бюджетные инвестиции Минобороны в объекты капитального строительства в рамках ГОЗ и субсидии гражданам на приобретение жилья в 2018 г. сократились по сравнению с предыдущим годом до 82 млрд 404 млн руб. (–32,4%) и 129 млрд 32 млн руб. (–1,8%) соответственно. Планами капитального строительства Минобороны на 2018 г. предусматривалось израсходовать на цели капстроительства 117 млрд руб., из которых 93,9 млрд – на возведение специальных и военных объектов¹.

В табл. 36 представлена уточненная и дополненная оценка вклада кредитного финансирования в российские военные расходы 2011–2018 гг., выполненная с применением данных Счетной палаты о фактическом использовании государственных гарантий для кредитования ГОЗ, а также опубликованных данных о погашении коммерческих кредитов. Для расчета процентов (банковской премии) использовано скорректированное значение официально заявленной надбавки к ставке рефинансирования (ключевой ставке) Центробанка. Итоговый вклад кредитной схемы для каждого года определен как разность использованных гарантий и тела долга.

¹ В Москве состоялось заседание Коллегии Министерства обороны России. Москва. 26.02.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12164444@egNews (дата обращения: 26.02.2018).

Таблица 36

Вклад кредитного финансирования в российские военные расходы 2011–2018 гг.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2011–2018 гг.
Использовано гарантiiй, млрд руб.	123,2	187,7	350,5	470,9	8,5	200,8	–	–	1 341,6
Возврат кредитов, млрд руб.	–	–	–	–	181,5	792,0	186,8	477,0	1 637,2
В том числе:									
возврат тела долга, млрд руб.	–	–	–	–	123,2	578,5	132,4	306,7	1 140,8
выплата процентов, млрд руб.	–	–	–	–	58,3	213,5	54,4	170,2	496,4
Итого вклад кредитной схемы, млрд руб.	+123,3	+187,7	+350,5	+470,9	-114,7	-377,6	-132,4	-306,7	–
Итого вклад кредитной схемы, % ВВП	+0,20	+0,28	+0,48	+0,59	-0,14	-0,44	-0,14	-0,30	–

Источник: Счетная палата; Минобороны; Ведомости. 14 декабря 2016 г. № 235; расчеты автора.

В табл. 37 представлены российские военные расходы в период 2008–2018 гг., учитывающие в составе суммарные сальдированные расходы по разделу «Национальная оборона» консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г. в сумме 1 млрд 394 млн руб. и вклад кредитного финансирования 2011–2018 гг. в соответствии с табл. 36.

Таблица 37

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2008–2018 гг.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. В名义ном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 846,3	2 111,7	2 470,6	3 163,8	3 895,4	3 049,8	2 827,9
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^a	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3	2 103,6	2 479,1	3 181,4	3 775,3	2 852,3	2 827,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	1 118,0	1 166,1	1 162,5	1 423,3	1 689,3	1 660,1	1 962,1	2 903,3	2 055,7	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^в	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 267,1	2 841,9	3 344,0	3 928,8	4 197,6	4 535,4	4 124,4	3 919,1
2. В реальном выражении (в ценах 2018 г.), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2 220,5	2 517,5	2 362,1	2 451,5	2 698,7	2 928,3	3 186,9	3 793,3	4 526,8	3 363,9	2 827,9
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2 240,5	2 507,6	2 359,3	2 417,2	2 649,1	2 917,0	3 197,9	3 814,4	4 387,3	3 146,0	2 827,0

Продолжение таблицы 37

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2 406,5	2 461,0	2 148,6	2 269,5	2 469,2	2 302,1	2 531,0	3 481,0	2 388,8	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3 118,5	3 690,5	3 475,4	3 614,9	4 154,1	4 637,1	5 067,9	5 032,8	5 270,5	4 459,0	3 919,1
3. В реальном выражении (в ценах 2008 г.)^а, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 031,6	1 169,5	1 097,4	1 138,9	1 253,7	1 360,4	1 480,5	1 762,2	2 103,0	1 562,7	1 313,7
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 040,8	1 164,9	1 096,1	1 122,9	1 230,7	1 355,1	1 485,6	1 772,0	2 038,2	1 461,5	1 313,3
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	1 118,0	1 143,3	998,2	1 054,3	1 147,1	1 069,5	1 175,8	1 617,2	1 109,0	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 448,8	1 714,5	1 614,5	1 679,4	1 929,8	2 154,2	2 354,4	2 338,1	2 448,5	2 113,3	1 820,7
4. Военное обременение экономики, % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,50	3,07	2,76	2,55	2,71	2,89	3,13	3,81	4,53	3,31	2,72
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,52	3,06	2,76	2,51	2,66	2,88	3,14	3,83	4,39	3,10	2,72
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2,71	3,00	2,51	2,36	2,48	2,27	2,48	3,49	2,39	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,51	4,51	4,06	3,76	4,17	4,57	4,97	5,05	5,27	4,48	3,77
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	71,9	85,1	80,8	88,6	100,0	108,7	117,6	134,1	159,9	125,3	108,5
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	72,6	84,8	80,7	87,4	98,2	108,3	118,0	134,9	155,0	117,2	108,5

Окончание таблицы 37

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	78,0	83,2	73,5	82,1	91,5	85,5	93,4	123,1	84,4	н/д	н/д
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	101,0	124,8	118,8	130,7	153,9	172,2	187,0	178,0	186,2	169,4	150,4
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	41,5	37,6	42,1	52,3	59,4	66,3	64,3	51,9	58,1	52,3	45,1
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	41,9	37,5	42,0	51,6	58,3	66,1	64,5	52,2	56,3	48,9	45,1
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	45,0	36,8	38,3	48,4	54,3	52,1	55,1	47,6	30,7	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	58,3	55,1	61,9	77,1	91,4	105,0	102,3	68,9	67,8	70,6	62,5
Справочно											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	118,0	102,0	114,2	115,9	109,1	105,4	107,5	107,6	103,2	105,4	110,3
Паритет покупательной способности, руб./долл.	14,34	14,02	15,82	17,35	18,46	19,42	21,01	23,59	24,36	24,34	26,06
Курс доллара (средневзвешенный), руб./долл.	24,86	31,72	30,37	29,39	31,09	31,85	38,42	60,96	67,03	58,35	62,71

^а Для 2018 г. – данные ежемесячного отчета Казначейства об исполнении консолидированного бюджета за декабрь 2017 г.

^б За 2017 г. не представлены в ООН вследствие прекращения выполнения по неизвестной причине Постановления Правительства РФ от 09.01.1994 № 11 «О ежегодном представлении Генеральному секретарю ООН данных о военных расходах Российской Федерации и СБСЕ информации о военном бюджете Российской Федерации».

^в С пенсиями военнослужащим и расходами на уничтожение запасов химического оружия и утилизацию вооружения и военной техники.

^{г, д} Дефлектированы посредством дефлятора ВВП.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2008–2018 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2008–2017 гг.; United Nations Report on Military Expenditures; Центробанк; Росстат; Федеральное казначейство, OECD.Stat.

6.8. Северный Кавказ в 2018 г.: факторы перемен¹

В данном разделе кратко анализируются события в регионах Северного Кавказа в 2018 г., которые могут рассматриваться как индикаторы значительных перемен в этой части страны. К таким событиям мы относим кадровые изменения в руководстве Дагестана, в результате которых впервые за постсоветское время на ключевых постах в регионе оказались управленцы, не работавшие ранее в этой республике, а также массовую общественную активность в Ингушетии, связанную с вопросом о границах региона.

6.8.1. Дагестан: экономические последствия «зачистки» клановой бюрократии

В 2018 г. в Дагестане федеральными правоохранительными органами была проведена беспрецедентная для Северного Кавказа «зачистка» криминальной бюрократии. В результате были возбуждены уголовные дела против главы правительства региона, двух вице-премьеров, трех министров, руководителей территориальных органов ряда федеральных структур в Дагестане. В ходе последовавших за этим кадровых изменений в органах управления региона усилилось представительство руководителей, до своего назначения не работавших в этой республике. К таковым сегодня относятся глава Дагестана Владимир Васильев (стал и.о. руководителя региона за четыре месяца против возбуждения резонансных уголовных дел) и председатель правительства Артем Здунов (получил должность после ареста своего предшественника Абдусамада Гамирова в феврале 2018 г.).

Масштабный удар по коррумпированному чиновничеству и появление в руководстве региона управленцев, не связанных ни с какими группами интересов в местной бюрократии, породили ожидания того, что в Дагестане будут изменены сформировавшиеся там за десятилетия «кланового» правления «правила игры» в экономике, предельно непрозрачные и не соответствующие федеральному законодательству. После масштабных кадровых перемен в регионе прошло слишком мало времени, чтобы делать выводы о том, насколько это удалось. Однако имеет смысл проанализировать ситуацию в тех сферах региональной экономики, в которых проблема непрозрачных механизмов регулирования ранее считалась наиболее острой.

Строительство

Одной из первых отраслей, в которых со сменой власти в регионе начались изменения, ощущимые для всех игроков, стала отрасль строительства. Именно нарушения в жилищном строительстве были одной из основных тем публичных выступлений Владимира Васильева с момента, когда он возглавил регион. Речь шла

¹ Авторы раздела: К. Казенин, Институт Гайдара, РАНХиГС; И. Стародубровская, Институт Гайдара, РАНХиГС.

о незаконно выдаваемых разрешениях на строительство, о несоблюдении технических норм при возведении многоквартирных жилых домов. Кроме того, руководитель региона и новые члены правительства неоднократно критиковали положение дел в производстве строительных материалов, особенно кирпича: указывалось на то, что кирпичные заводы работают в республике по опасным для окружающей среды технологиям, а многие также не имеют регистрации. Здесь необходимо отметить, что жилищное строительство в Дагестане на протяжении постсоветского времени было одной из наиболее жизнеспособных отраслей с высоким уровнем конкуренции между местными предпринимателями и со значимой ролью неформальных отношений между участниками рынка (например, обычной практикой было «бартерное» предоставление квартир в строящихся домах предпринимателям, поставляющим стройматериалы). Система выдачи разрешительной документации, по многочисленным свидетельствам самих участников рынка, также существенным образом зависела от неформальных отношений застройщиков с государственными органами; это часто приводило к необоснованным выдачам разрешений на строительство.

На конец 2018 г. можно констатировать, что ситуация в строительной отрасли Дагестана существенно трансформировалась со времени кадровых изменений в правительстве. В первую очередь это выразилось в масштабном отзыве выданных ранее разрешений на строительство. По данным пресс-службы главы и правительства Дагестана, по состоянию на ноябрь 2018 г. в республике имелось 384 многоквартирных дома, построенных или находящихся в стадии строительства, разрешения на строительство которых были признаны незаконными. В настоящее время строительство большинства таких домов приостановлено, в судах решается вопрос об их сносе. Также из 60 имеющихся в республике кирпичных заводов, по данным правительства Дагестана, к концу 2018 г. из-за несоответствия экологическим требованиям прекратили работу 44. То есть были реализованы действенные запретительные меры против незаконных практик в сфере строительства и производства стройматериалов.

Официальных данных, позволяющих получить количественную оценку влияния этих мер на состояние строительной отрасли, на момент написания настоящего обзора не было (отметим, что официальная статистика по строительству в Дагестане в 2018 г. в любом случае вряд ли позволит сделать такую оценку с достаточной надежностью, поскольку данные государственной статистики по строительству в Дагестане за предшествующие годы, которые служили бы базой для сравнения, эксперты рассматривают как малодостоверные). Сами участники рынка утверждают, что объемы строительства в Дагестане в 2018 г. сократились почти в 2 раза. На круглом столе, состоявшемся в Махачкале 18 декабря¹, предприниматели отмечали, что это сокращение объемов строительства связано не только с отзывом имеющихся разрешений, но и с существенным усложнением

¹ Новое дело. 19 декабря 2018 г. URL: <https://ndelo.ru/novosti/problemy-stroitelnoj-otrasli-dagestana-obsudili-na-kruglom-stole>

процедуры выдачи новых. Также местными предпринимателями отмечалось, что строительные компании из других субъектов РФ выигрывают тендера, проводимые в республике.

Таким образом, по состоянию на конец 2018 г. изменения, произошедшие в строительной отрасли Дагестана, во многом позволили преодолеть имевшиеся в ней многолетние проблемы юридического характера, но не создали условий для роста или даже твердых перспектив выживания местного бизнеса. Очевидно, что будущее отрасли, пока наиболее сильно ощущившей на себе изменения, происходящие в управлеченческой сфере региона, будет зависеть от шагов дагестанского руководства по созданию в ней новых, благоприятных для бизнеса «правил игры» вместо тех, от которых отказались.

Земельные отношения

Одной из специфических для республики проблем, о намерении решить которую неоднократно заявляли представители нового руководства Дагестана, является законодательное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения. Речь идет прежде всего о землях отгонного животноводства, общая площадь которых превышает 1,5 млн га. Это земли на равнине, которые в советское время предоставлялись горным хозяйствам для выпаса скота. В настоящее время их использование регулируется специальным республиканским законом, согласно которому они являются республиканской собственностью и представляются в аренду предприятиям АПК. В числе ключевых проблем земель отгонного животноводства называют, во-первых, большое количество стихийно возникших на них населенных пунктов, в которых проживают переселенцы с гор¹, а во-вторых, крайнюю непрозрачность и коррупционность арендных отношений, в рамках которых крупные арендаторы, получающие отгонные земли в распоряжение по необоснованно низким ценам, неофициально сдают их в субаренду предпринимателям. Эти проблемы признают и нынешние руководители правительства Дагестана².

Анализируя то, что сделано новым руководством региона для изменения ситуации на землях отгонного животноводства, можно отметить два основных момента.

Во-первых, обозначен курс на инвентаризацию этих земель и анализ имеющихся договоров по их использованию. Это может рассматриваться как подготовительный шаг для принятия каких-либо общих решений по статусу данных земель, которое невозможно без более точного знания фактически сложившейся на

¹ Казенин К.И. Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012. С. 6–21.

² Общественники рекомендуют министру провести земельную реформу // АиФ Дагестан. 15 мая 2018 г. URL: http://www.dag.aif.ru/society/huzhe_chem_est_chego_hotela_kumykskaya_obshchestvennost_ot_tolstikovoy

них ситуации. С другой стороны, однако, можно вспомнить, что об инвентаризации земель данной категории дагестанские власти неоднократно говорили и в предыдущие годы, но тогда каких-либо решений за «инвентаризационным» этапом не следовало.

Во-вторых, не получают поддержки инициативы снизу, касающиеся земель отгонного животноводства. В частности, не было поддержано обращение жителей Ногайского района Дагестана о проведении районного референдума по статусу земель отгонного животноводства¹.

Таким образом, создается положение, когда власть признала существование застарелой проблемы в земельной сфере, но пока не определяет публично пути ее решения, при этом не поддерживает инициативы населения в данной сфере. Оценивая перспективы ситуации вокруг отгонных земель, следует подчеркнуть, что связанные с ними вопросы признаются экспертами одним из основных источников риска для межнациональных отношений в Дагестане и постоянно поднимаются общественными организациями этнического толка². Если какой-либо внятной стратегии решения проблемы земель отгонного животноводства снова не появится, это может иметь неблагоприятные последствия для общественно-политической ситуации в регионе.

6.8.2. Конфликтный процесс установления межрегиональных границ

В 2018 г. был инициирован процесс уточнения границ между субъектами Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе. Начало было положено 26 сентября, когда главы Ингушетии и Чечни подписали соглашение об административной границе между республиками. В начале 2019 г. аналогичная процедура запущена между Чечней и Дагестаном. Процесс, который, судя по всему, изначально воспринимался как чисто бюрократическая формальность, привел к наиболее сильному за последние несколько лет всплеску протестной активности на Северном Кавказе. Социальные последствия принятого решения были явно недооценены. Вопрос о границе «открыл ящик Пандоры» – привел к возрождению вроде бы затихших земельных споров³, а также актуализировал травму, связанную с потерей ингушами Пригородного района⁴.

¹ Власти Дагестана отказали ногайцам в проведении референдума // Кавказский узел. 8 сентября 2018 г. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/325135/>

² Адиев А. З., Мурзаев Р. А. Этноконфессиональные аспекты земельных конфликтов на Северном Кавказе // Власть. 2014. Т. 22. № 1. С. 177–179.

³ Между главами двух республик в 2012–2013 гг. уже был конфликт, связанный с Сунженским районом Ингушетии, который чеченским законодательством о границах муниципальных образований был включен в состав Чечни.

⁴ Пригородный район, входивший до депортации ингушей в 1944 г. в состав Чечено-Ингушской АССР, в дальнейшем был передан Северной Осетии и после возвращения депортированных

Информация о дорожных работах со стороны Чечни на территориях, в отсутствие установленной границы считавшихся частью Ингушетии, всколыхнула общественность Ингушетии еще до подписания соглашения. Тогда же начались переговоры между общественными организациями республики о совместной подготовке форума по обсуждению вопроса о границе. Когда же стало известно, что решение, по которому Чечне отдаются воспринимавшиеся исконно ингушскими территории, уже принято, причем кулаарно, без общественных консультаций и информирования населения, в столице Ингушетии Магасе начался стихийный митинг. На нем, по некоторым оценкам, в отдельные моменты присутствовало до 100 тыс. человек. Этот митинг продолжался круглосуточно две недели подряд.

Протестная активность в Ингушетии характеризовалась следующими основными признаками:

1) сглаживание традиционных «линий разлома» в ингушском обществе. Наиболее ярким примером было то, что религиозные размежевания – как между различными группами в рамках традиционного суфийского ислама, там и между суфиями и салафитами – во время протестов были преодолены. Один из наиболее авторитетных старейшин публично попросил прощения у салафитской молодежи за несправедливое отношение к ней в прошлом. Религиозные ритуалы в ходе митинга поочередно проводили имамы разных исламских течений. Противостоявшие друг другу общественные организации также сплотились перед лицом общей угрозы и совместно обеспечивали организацию протестов. Обращало на себя внимание и то, что сотрудники силовых структур в значительной части находились вместе с протестующими и вместе с ними вставали на намаз (молитву);

2) дифференциация отношения к протестам в рамках традиционных групп. Так, часть известных религиозных деятелей выступили против митинговой активности, но среди них были как суфии, так и салафиты. Часть представителей элиты, вопреки мнению своих тейпов (кровнородственных групп), поддержали соглашение о границе, хотя это грозило им исключением из тейпа – наиболее страшной карой в рамках традиционного общества. В то же время и в элите по этому вопросу произошло размежевание: часть депутатов и члены Конституционного суда республики выступили против утверждения соглашения;

3) активное участие в протестах молодежи и женщин – тех групп, которые в рамках традиционного общества обычно занимают подчиненное положение. Здесь же они проявляли инициативу, брали на себя функции по организации митинга, участвовали в переговорах, занимали ключевые позиции в информационном освещении происходящего. Журналистка Изабелла Евлоева наряду с наиболее уважаемыми старейшинами и общественниками стала одной из символических фигур протesta;

остался в ее составе. В 1992 г. в районе произошел кровопролитный конфликт, в результате которого район покинули проживавшие там ингуши. Последствия этого конфликта не преодолены до сих пор.

4) высокая степень организованности митинга, когда стихийные выплески агрессии носили единичный характер, а насильственных действий вообще не наблюдалось. Лидеры ингушского гражданского общества, завоевавшие авторитет своей общественной деятельностью, смогли удержать под контролем стихийный общественный протест, не допустить его радикализации. На протяжении периода митинговой активности несколько раз возникали стратегические развилики, когда была опасность выхода ситуации из-под контроля. Но этого удалось не допустить, хотя более радикальные группы, не согласные с умеренным курсом лидеров протеста, покидали митинг;

5) отсутствие насилия и подавления протеста со стороны властей при точечных репрессиях в отношении его лидеров. Республикаанская власть в Ингушетии отнеслась к протестным действиям более терпимо, чем это обычно бывает в российских регионах. Судя по всему, этому способствовали массовость протестов при участии старшего поколения и женщин, раскол в региональной элите, а также очевидная поддержка происходящего со стороны местных силовиков. Через два дня стихийный митинг был согласован. В свою очередь, митингующие пошли навстречу власти, согласившись изменить место проведения митинга. После истечения согласованного срока митинга протестующие разошлись. Однако это не значит, что власти полностью отказались от давления на организаторов протестов. Несколько человек по надуманным поводам были уволены с престижной работы (в Ингушетии при ограниченности рабочих мест это создает для человека очень серьезные проблемы). Давление осуществлялось и со стороны силовых структур, в частности Центра по противодействию экстремизму. Ожидается попытки закрыть общественные организации, принимавшие наиболее активное участие в протестах, у некоторых из них уже возникли проблемы с арендой помещения.

После окончания митинга протест перешел в институциализированную форму. Несмотря на то что Конституционный суд РФ 6 декабря признал соглашение о границах соответствующим российской Конституции, организаторы протеста собираются продолжать добиваться считающегося ими справедливым решения с использованием как международных правовых норм, так и элементов традиционного права, действующих на территории и Ингушетии, и Чечни. Однако в ингушском обществе решение Конституционного суда РФ вызвало глубокое разочарование. Общественная активность пошла на спад.

Можно ли считать, что ситуация в Ингушетии стабилизировалась и больше не несет особых рисков? Действительно, наиболее вероятный сценарий: массовая протестная мобилизация, не принеся позитивных результатов, сошла на нет, оставив в обществе ощущение неудовлетворенности и депрессии, и вряд ли повторится в ближайшее время. Однако есть вероятность и другого развития событий. Поскольку организаторы протестов, удержав движение в организованных, умеренных рамках, идя на компромиссы и переговоры с властями и соблюдая «правила игры», не смогли добиться поставленных целей, вполне возможно, что на

следующей волне общественной активности появятся новые лидеры, более радикальные, менее связанные условностями традиционного общества. И тогда протест может пойти совсем по другой – гораздо более разрушительной – траектории. В любом случае подобные риски сохраняются на среднесрочную перспективу. Однако, если власти попытаются интенсифицировать давление, будут прибегать к репрессиям, стремясь уничтожить организационные центры сегодняшнего протеста, может оказаться, что и в краткосрочном периоде подобные угрозы вполне актуальны.

