

## Раздел 6. Институциональные изменения

### 6.1. Государственный сектор и приватизация<sup>1</sup>

#### 6.1.1. Хозяйствующие субъекты в федеральной собственности

С 2016 г. началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом (далее – Система показателей). Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося 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 представлены сведения о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале, которые ранее обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на год). Содержатся они и в новом прогнозном плане (программе) приватизации (ППП) федерального имущества, и в основных направлениях приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р.

Наряду с данными реестра федерального имущества и Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом они представлены ниже (табл. 1).

На 1 января 2019 г. РФ являлась собственником имущества 700 ФГУПов и акционером (участником) 1130 хозяйственных обществ.

Сопоставляя эти величины из новой приватизационной программы с данными, публиковавшимися в предыдущих аналогичных документах, можно отметить уменьшение количества ФГУПов почти на 44% по сравнению с началом 2016 г. и в 5 раз по сравнению с началом 2010 г., а число АО – на 1/3 и почти на 62% соответственно. Как и на предшествующем межпрограммном временном отрезке число ФГУПов сокращалась опережающе по сравнению с хозяйственными обществами с участием РФ в капитале.

---

<sup>1</sup> Авторы раздела: *Мальгинов Г.Н.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Радыгин А.Д.*, д-р экон. наук, профессор, руководитель научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, директор ИПЭИ РАНХиГС, директор Института ЭМИТ РАНХиГС.

Таблица 1

**Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2019 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 доли <sup>а</sup>	ФГУП	ФКП	ФГУ <sup>1</sup>
На 1 января 2010 г.	3066/2950 <sup>б</sup>		3517 <sup>б</sup>		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 <sup>б</sup>		1800/1795 <sup>б</sup>	72	20458
На 1 января 2016 г.	1557/ 1704 <sup>б</sup>	88/ 64 <sup>в</sup>	1488/1247 <sup>б</sup>	48	16194
На 7 апреля 2016 г. <sup>г</sup>		1683/1620 <sup>г</sup>	1236	48	16726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16990
На 1 января 2017 г.	1356/ 1416 <sup>д</sup>	81	1245/ 1108 <sup>д</sup>	48	16846
На 1 июля 2017 г.	1247	78	1058	53	16244
На 1 января 2018 г.	1189/ 1130 <sup>д</sup>	77	984/ 862 <sup>д</sup>	50	15985
На 1 июля 2018 г.	1060	77	868	50	15520
На 1 января 2019 г.	1084/ 1130 <sup>б</sup>	76	792/ 700 <sup>б</sup>	48	15140
На 1 июля 2019 г.	1059	73	712	48	14942

<sup>а</sup> – специальное право не является объектом учета в реестре, но упоминается в различных материалах Росимущества в контексте данных по участию государства в капитале;

<sup>б</sup> – количество АО и ФГУПов по данным ППП на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг., 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет о количестве обществ, акции (доли), которых находятся в федеральной собственности) и 2020–2022 гг. (количество хозяйственных обществ);

<sup>в</sup> – по данным Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г.;

<sup>г</sup> – в числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (из данных Росимущества следует, что разница представляет число АО, где используется «золотая акция» при отсутствии доли в капитале, но прямое указание на это отсутствует);

<sup>д</sup> – по данным Отчетов о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. и 2018 г. соответственно.

*Источник:* Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; URL: [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru), 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, URL: [www.gks.ru](http://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., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2017 г., 2018 г. и 2019 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы.

Несмотря на уменьшение количества коммерческих организаций, имеющих отношение к федеральной собственности, стоит отметить сохранение определенной разницы в данных об их количестве по источникам. Количество хозяйственных обществ на начало 2016 и 2019 гг. в приватизационных программах превышало количество АО по данным Системы показателей, тогда как для ФГУПов наблюдалось противоположное соотноше-

<sup>1</sup> Федеральные госучреждения.

ние. Еще более ярким доказательством ограниченной достоверности публикуемых данных служит тот факт, что количество АО и ООО, акционером (участником) которых является РФ, в Отчетах Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в прошлом и позапрошлом годах совпадало: 1130 ед. на 1 января 2018 г. и на 1 января 2019 г.<sup>1</sup>, что крайне маловероятно хотя бы ввиду реализации приватизационной программы в 2018–2019 гг.

Далее обратимся к преобладающей количественно и более весомой с точки зрения значимости в экономике категории хозяйственных обществ с различной степенью государственного участия<sup>2</sup> (табл. 2).

*Таблица 2*

**Изменение числа и структуры хозяйственных обществ (АО и ООО) по размеру доли государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2019 гг.**

Дата и источник	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.	%
Правительство РФ (прогнозные планы приватизации), Росимущество (реестр и годовые отчеты о деятельности)										
На 1 января 2010 г. <sup>а</sup>	2950/ 2949	100,0	1757/ 1688	59,6	138/ 167	4,7	358/ 377	12,1	697/ 717	23,6
На 1 января 2011 г. (Отчет РИ)	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
На 31 декабря 2011 г. (Отчет РИ)	2822	100,0	1619	57,4	112	4,0	272	9,6	819	29,0
На 1 января 2013 г. <sup>б</sup>	2337/ 2356	100,0	1256/ 1257	53,7/ 53,3	100/ 106	4,3/ 4,5	227/ 228	9,7/ 9,7	754/ 765	32,3/ 32,5
На 1 января 2014 г. (Отчет РИ)	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
На 1 января 2015 г. (Отчет РИ)	1928	100,0	861	44,7	90	4,7	203	10,5	774	40,1
На 1 января 2016 г. (ППП)	1704 <sup>в</sup>	100,0	765	44,9	93	5,4	172	10,1	674	39,6
На 1 января 2019 г. (ППП)	1130 <sup>г</sup>	100,0	368	32,55	30	2,65	95	8,4	637	56,4
Росстат (Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, только АО)										
На 1 января 2016 г.	1557	100,0	816 <sup>а</sup>		52,4 <sup>а</sup>		174	11,2	567 <sup>г</sup>	36,4 <sup>г</sup>
На 1 июля 2016 г.	1571	100,0	711 <sup>а</sup>		45,3 <sup>а</sup>		189	12,0	671 <sup>г</sup>	42,7 <sup>г</sup>
На 1 января 2017 г.	1356	100,0	575 <sup>а</sup>		42,4 <sup>а</sup>		128	9,4	653 <sup>г</sup>	48,2 <sup>г</sup>
На 1 июля 2017 г.	1247	100,0	514 <sup>а</sup>		41,2 <sup>а</sup>		108	8,7	625 <sup>г</sup>	50,1 <sup>г</sup>
На 1 января 2018 г.	1189	100,0	488 <sup>а</sup>		41,0 <sup>а</sup>		102	8,6	599 <sup>г</sup>	50,4 <sup>г</sup>
На 1 июля 2018 г.	1060	100,0	448 <sup>а</sup>		42,3 <sup>а</sup>		87	8,2	525 <sup>г</sup>	49,5 <sup>г</sup>
На 1 января 2019 г.	1084	100,0	442 <sup>а</sup>		40,8 <sup>а</sup>		85	7,8	557 <sup>г</sup>	51,4 <sup>г</sup>
На 1 июля 2019 г.	1059	100,0	429 <sup>а</sup>		40,5 <sup>а</sup>		85	8,0	545 <sup>г</sup>	51,5 <sup>г</sup>

<sup>a</sup> – в числителе – количество АО по данным приватизационной программы на 2010–2013 гг., в знаменателе – количество АО и ООО по данным Реестра федерального имущества от 17.02.2012;

<sup>b</sup> – в числителе – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг., в знаменателе – количество АО и ООО по Отчету об итогах деятельности Росимущества за 2013 г.;

<sup>1</sup> Именно эта величина указывается и в новой Приватизационной программе на 2020–2022 гг., утвержденной в самом конце 2019 г.

<sup>2</sup> Ранее более полно эту группу компаний могли характеризовать отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам очередного года, публиковавшиеся с 2012 г. до последних лет Росимуществом.

<sup>в</sup> – количество АО по данным ППП на 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет о количестве обществ, акции (доли), которых находятся в федеральной собственности);

<sup>г</sup> – количество хозяйственных обществ;

<sup>д</sup> – общее количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, свыше 50%, (без выделения АО с полными (100%) федеральными пакетами акций) и их удельный вес;

<sup>е</sup> – расчетная величина по данным об общем количестве АО, акции которых находятся в федеральной собственности, и числе таких АО по другим категориям, исходя из доли в уставном капитале.

*Источник:* Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; URL: [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru), 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, URL: [www.gks.ru](http://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., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы, расчеты авторов.

Количество компаний с полными (100% уставного капитала) госпакетами акций уменьшилось на 52% – по сравнению с 2016 г. и почти в 5 раз – с 2010 г. Близкий к этому показатель сокращения наблюдался в группе с блокирующими (от 25 до 50% уставного капитала) госпакетами: на 45% – по сравнению с началом 2016 г. и почти в 4 раза – с 2010 г. В наибольшей степени уменьшилось количество АО с контрольными (от 50 до 100% уставного капитала) госпакетами: более чем в 3 раза – по сравнению с 2016 г. и без малого в 5 раз – по сравнению с началом 2010 г. А в наименьшей степени сократилась группа с миноритарными (25% и менее уставного капитала) госпакетами: на 5,5% – по сравнению с началом 2016 г. и на 8,6% – по сравнению с началом 2010 г.

В результате существенно изменилась структура хозяйственных обществ по размеру участия государства в уставном капитале.

Если на 1 января 2010 г. и 1 января 2016 г. на долю тех из них, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль<sup>1</sup>, приходилось более 64% и около половины всех компаний с участием РФ соответственно, то к началу 2019 г. их удельный вес составил всего 35%. Доля хозяйственных обществ с блокирующими госпакетами за 9 лет (2010–2018 гг.) сократилась примерно с 12 до 8,4% (в начале 2016 г. – 10,1%). Удельный вес компаний с миноритарными госпакетами, напротив, постоянно рос с 23,6% в 2010 г. до 56,4% в начале 2019 г. (против примерно 1/3 в начале 2013 г. и почти 40% в начале 2016 г.). Правда, при этом необходимо иметь в виду, что данные из приватизационных программ 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг. относились только к АО, а из последующих – ко всем компаниям с участием государства на федеральном уровне. Однако прочие хозяйственные общества (ООО) не играли сколь-нибудь значимой роли в совокупности компаний с государственным участием<sup>2</sup>.

К тому же анализ представляемых Росстатом данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в целом подтверждает все вышесказанное, хотя и в несколько более мягкой форме. За 3 года (2016–2018 гг.)

<sup>1</sup> Исходя из совокупного количества АО с полными и мажоритарными госпакетами акций.

<sup>2</sup> По данным Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г. на конец года в реестре федерального имущества в числе 1704 хозяйственных обществ были учтены всего 20 ООО, в 11 из которых государству принадлежала полная (100%) и преобладающая (от 50 до 100%) доля в капитале.

количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, составляющей не менее половины капитала, уменьшилось на 46%, а их удельный вес сократился с 52,4% до менее чем 41%. Количество АО с федеральными блокирующими пакетами уменьшилась более чем вдвое, а их доля упала с 11,2 до примерно 8%. Соответственно удельный вес всех прочих АО, акции которых находятся в федеральной собственности, вырос с 36,4 до 51,4%. В 1-м полугодии 2019 г. данные тренды получили дальнейшее развитие.

По данным Росстата на 1 июля 2019 г. РФ являлась акционером 1059 АО, собственником имущества 712 ФГУПов, 48 федеральных казенных предприятий (ФКП) и 14942 федеральных госучреждений (ФГУ).

Сравнивая полученные данные с аналогичными данными годом ранее, можно отметить уменьшение числа ФГУПов на 156 ед. (или на 18%) и ФГУ – на 578 ед. (или на 3,7%). Интересно, что при этом практически не изменилось количество АО с госучастием (сокращение на 1 ед.), тогда как количество АО, где имеется специальное право на участие в управлении «золотая акция», сократилось на 4 ед. (5,2%). Число ФКП уменьшилось на 2 ед. (4%), оставаясь стабильной в 1-м полугодии 2019 г.

На этом более коротком временном отрезке динамика количества субъектов основных организационно-правовых форм складывалась следующим образом. Число унитарных предприятий уменьшилось на 10,1%, АО с госучастием – на 2,3%, госучреждений – на 1,3%. Стоит отметить, что во 2-м полугодии 2018 г. наблюдалось увеличение количества АО с госучастием.

При рассмотрении данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, не ограничиваясь только федеральным уровнем, получается следующая картина (табл. 3).

Таблица 3

**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 2016–2019 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.	67003 <sup>a</sup>	4891	56247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66131 <sup>a</sup>	4589	56100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64616 <sup>a</sup>	4408	54699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63635 <sup>a</sup>	4236	54173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65587 <sup>b</sup>	4284	56693/56649 <sup>b</sup>	3888 <sup>c</sup>	...
На 1 июля 2016 г.	65218 <sup>b</sup>	3982	56893/56856 <sup>a</sup>	3718 <sup>c</sup>	...
На 1 января 2017 г.	64457 <sup>b</sup>	3719	56548/56507 <sup>b</sup>	3532 <sup>c</sup>	...
На 1 июля 2017 г.	62655 <sup>b</sup>	3294	55414/55361 <sup>a</sup>	3353 <sup>c</sup>	...
На 1 января 2018 г.	61734 <sup>b</sup>	3053	54851/54814 <sup>a</sup>	3239 <sup>c</sup>	...
На 1 июля 2018 г.	60391 <sup>b</sup>	2763	53933/53899 <sup>b</sup>	3125 <sup>c</sup>	...
На 1 января 2019 г.	59608 <sup>b</sup>	2608	53394/53360 <sup>a</sup>	3054 <sup>c</sup>	...
На 1 июля 2019 г.	58839 <sup>b</sup>	2366	52901/52870 <sup>a</sup>	2972 <sup>c</sup>	...

<sup>a</sup> – 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;

<sup>б</sup> – 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.);

<sup>в</sup> – 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

<sup>г</sup> – 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), 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](http://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., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся в государственной собственности, по данным новой Системы показателей к середине 2019 г. составило около 58,8 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 1,55 тыс. ед. (или на 2,6%) и примерно на 4,8 тыс. ед., чем на середину 2014 г.<sup>1</sup>

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2018 г. можно отметить сокращение числа унитарных предприятий: – почти на 400 ед. (или на 14,4%), хозяйственных обществ – примерно на 150 ед. (или на 4,9%), госучреждений – примерно на 1,0 тыс. ед. (или на 1,9%).

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2019 г. произошло снижение числа унитарных предприятий на 9,3%, хозяйственных обществ – на 2,7%, госучреждений – почти на 1,0%.

При этом необходимо иметь в виду, что уменьшение числа государственных организаций определялось преимущественно их реорганизацией путем присоединения, лишь в малой степени являясь результатом приватизации.

#### 6.1.2. Приватизационная политика

В 2019 г. завершалась реализация 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. То была 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 нее 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. было принято 58 соответствующих нормативно-правовых актов (НПА), из которых 14 было издано в 2019 г. против 29 – в 2018 г. и 15 – в 2017 г. По интенсивности корректировок завершившийся год оказался сопоставим с 2017 г. При сравнении Прогнозного плана приватизации 2017–2019 гг. в целом с предыдущей Приватизационной программой 2014–2016 гг. (принятие 90 НПА)

<sup>1</sup> Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь–сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа вполне подходят и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

изменений и дополнений стало примерно в 1,5 раза меньше, но все же больше, чем в ходе реализации программы 2011–2013 гг. (принятие 51 НПА).

Изначально Прогнозным планом приватизации 2017–2019 гг. 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, включая 4 компании с прекращением участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение «Кристалл»). В 2019 г. к ним добавились племенной форелеводческий завод «Адлер» и Махачкалинский морской торговый порт с исключением последнего из перечня ФГУПов, приватизируемых в обычном порядке.

В отношении 3-х компаний (Банк ВТБ (ПАО) и ПАО «Совкомфлот», а также Акционерная компания «АЛРОСА») допускалось сокращение доли государства в капитале. В рамках подготовки к отчуждению акций первых двух компаний из этой тройки агенты, отобранные в 2016 г. для осуществления их продажи (ООО «Ренессанс Брокер» и АО ВТБ Капитал соответственно), продолжали проводить работу по выработке предложений по способам продажи указанных пакетов акций. Соответствующие решения Правительством РФ не принимались, хотя с ноября 2019 г. реализуются мероприятия по публичному размещению 25% обыкновенных акций ПАО «Совкомфлот» в целях их дальнейшего отчуждения из федеральной собственности.

На практике по перечню крупнейших компаний в соответствии с Прогнозным планом приватизации была проведена единственная сделка. С целью сохранения ограниченного комплекса страны, создания условий для развития алмазогранильных предприятий и привлечения инвестиций, которые могут быть направлены на его модернизацию и технологическое развитие, на основании распоряжения Правительства РФ от 11 сентября 2019 г. № 2027-р были успешно реализованы мероприятия по организации продажи находящихся в федеральной собственности 100% акций АО «ПО «Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО). Цена сделки составила 1,886 млрд руб.

Вчетверо больше средств (7845,6 млн руб.) было обеспечено в ходе реализации распоряжений Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 1430-р и от 9 июня 2016 г. № 1172-р, а также в соответствии с условиями, предусмотренными Соглашением от 9 октября 2010 г. между Росимуществом и ПАО АФК «Система» о выкупе с рассрочкой (в течение 5 лет) 547312918 шт. акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд» (в настоящее время – Акционерная компания с ограниченной ответственностью «Система Смарт Текнолоджис Лтд»)<sup>1</sup>, находящихся в федеральной собственности, по цене в размере 777 млн долл. Полученная государством сумма (около 7,85 млрд руб.) оказалась наименьшей по сравнению с поступлениями прошлых лет (более 8,5 млрд руб. в 2017 г. и 10,3 млрд руб. в 2018 г.).

Отталкиваясь от данных ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, согласно которому средства от продажи

---

<sup>1</sup> 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.

акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 11527,5 млн руб., можно констатировать, что две указанные выше сделки обеспечили почти 85% поступлений по данному виду доходов.

В других аспектах завершающий год действия третьей Приватизационной программы оказался гораздо менее успешным. Помимо продаж, проводившихся по индивидуальным схемам, в 2019 г. был реализован 51 пакет акций (доля) хозяйственных обществ (АО) на сумму 2,06 млрд руб. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ выросло по сравнению с 2017–2018 гг. (46–47 ед.) незначительно, но сумма сделок (2064,6 млн руб.) оказалась меньше величины 2018 г. почти на 28%, сократившись более чем в 2,5 раза по сравнению с 2017 г.

Что касается приватизации федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), то погодные данные, вытекающие из итоговых за 2017–2019 гг. (81 ед.)<sup>1</sup>, существенно отличаются от публиковавшихся ранее<sup>2</sup>. Поэтому данные о количестве ФГУПов, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации именно в 2019 г., нельзя считать полностью достоверными (табл. 4).

Таблица 4

**Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2019 гг.**

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов <sup>а</sup> , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 <sup>б</sup>	...
2009	316+256 <sup>в</sup>	52 <sup>б</sup>	...
2010	62	134 <sup>б</sup>	...
2008–2010	591+256 <sup>в</sup>	395 <sup>б</sup>	... <sup>г</sup>
2011	143	317 <sup>а</sup> /359 <sup>б</sup>	3
2012	47 <sup>в</sup>	265 <sup>а</sup>	40
2013	26	148 <sup>а</sup>	22
2011–2013	216	730 <sup>б</sup>	65
2014	33	107 <sup>а</sup>	12
2015	35 <sup>ж</sup>	103 <sup>а</sup>	38
2016	60 <sup>ж</sup>	179 <sup>а</sup>	282
2014–2016	125 <sup>ж</sup>	389 <sup>б</sup>	332
2017	69	47	77
2018	4	46	173
2019	8	51	171
2017–2019	81	144	421

<sup>а</sup> – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

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

<sup>в</sup> – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны России в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

<sup>г</sup> – 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 принятии решения об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.;

<sup>д</sup> – без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов;

<sup>1</sup> С учетом 6 ФГУПов, исключенных в 2019 г. из прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

<sup>2</sup> По данным Отчетов Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. и 2018 г. были приняты решения об условиях приватизации 18 и 21 предприятия соответственно.



<sup>с</sup> – 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 г. и 2013 г.;

<sup>ж</sup> – 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.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., в 2015 г., в 2016 г.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2017 г., в 2018 г. и в 2019 г. URL: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

Всего в рамках выполнения Прогнозного плана приватизации на 2017–2019 гг. проведено более 450 процедур торгов по продаже приватизируемых акций (долей) и 1400 торгов по продаже объектов имущества казны.

За 3 года от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, поступило более 10,3 млрд руб., из которых 5396,14 млн руб. – в 2017 г., 2857,05 млн руб. – в 2018 г. и 2064,64 млн руб. – в 2019 г.

Наибольшую лепту в полученный результат внесла продажа 77 пакетов акций (из переданных для реализации 153 пакетов) на сумму около 8,4 млрд руб. (82% всей выручки) АО «Российский аукционный дом» (РАД). Сумма сделок по итогам 2019 г. (1,474 млрд руб.) оказалась минимальной за все 3 года (2017 г. – 4,84 млрд руб., 2018 г. – 2,053 млрд руб.), хотя количество проданных пакетов (32 ед.) было максимальным (2017 г. – 17 ед., 2018 г. – 28 ед.). Вклад другого продавца, ООО «ВЭБ Капитал», которому были переданы для продажи 120 хозяйственных обществ, оказался много меньше. Им проданы всего 16 пакетов акций на сумму около 780 млн руб., в основном – в 2019 г. (14 ед. на 568,8 млн руб.). В I квартале 2020 г. ожидалось подведение итогов по объявленным продажам в отношении 52 хозяйственных обществ, реализуемых в основном независимыми продавцами (48 ед.). В итоге за 3 года (2017–2019 гг.) они обеспечили продажу почти 65% всех пакетов акций (долей) (или 93 ед.) и более 91% совокупной выручки, что составило около 9,4 млрд руб.

Наиболее крупной сделкой в 2019 г. явилась продажа 100% акций столичной гостиницы «Шахтер» за 198,6 млн руб. Из 7 других АО, пакеты акций которых разной величины были реализованы не менее чем за 100 млн руб., 6 расположены в Москве и Московской области (в том числе, Производственное объединение «Тонкий органический синтез», «Спецстройэксплуатация», хлебозавод, учебный центр, издательство). Таким образом, более 45% выручки от стандартных продаж пришлось на пакеты акций АО, расположенных в столичном регионе, где обладание недвижимостью само по себе открывает широкие возможности для извлечения дохода помимо (или вместо) продолжения деятельности по основному профилю. Из 8 указанных объектов по 4 были реализованы АО «Российский аукционный дом» (РАД) и ООО «ВЭБ Капитал».

Уровень конкуренции был невысок. Всего было проведено 132 торга на право приобретения приватизируемых акций (долей в уставных капиталах) обществ, в которых приняло участие 194 потенциальных покупателя, т.е. по 1,5 претендента на процедуру. Без учета 65 продаж, несостоявшихся по причине отсутствия заявок, эта величина возрастает

до 2,9. Наибольший интерес для инвесторов в 2019 г. представляли пакеты акций следующих АО, реализованные без объявления цены: «Ярославское топливное предприятие» (100%, 24 поданные заявки), «Лизинговая компания «РОССАХАлизинг» (Якутск, 10%, 16 заявок), «Олимп» (Владикавказ, 30,23%, 11 заявок).

В части приватизации имущества казны РФ в 2019 г. количество проданных объектов (171 ед.) осталось на уровне 2018 г. (173 ед.) (в 2017 г. – 77 ед.), на участие в торгах от потенциальных инвесторов поступили более 800 заявок (против 1300 в 2018 г.). Тем не менее количество проданных объектов казны по-прежнему стабильно превосходило количество проданных пакетов акций (долей), в минувшем году – в 3,4 раза. Общая сумма сделок увеличилась почти в 1,7 раза (до 755,4 млн руб.).

В отличие от продажи акций (долей) хозяйственных обществ основную роль в этом сегменте играло Росимущество. В 2019 г. оно обеспечило продажу почти 2/3 всех объектов (111 ед.) и более 53% совокупной суммы сделок (403,35 млн руб.). Такой результат, в свою очередь, был достигнут благодаря усилиям Территориальных управлений (ТУ) ведомства, которыми в рамках реализации плана приватизации были проданы 78 объектов на сумму сделок 261,9 млн руб. Передача им полномочий по приватизации (отчуждению) федерального имущества позволяет сократить сроки предпродажной подготовки и дополнительно стимулировать интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей.

Большую роль играли территориальные органы Росимущества в реализации субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) преимущественного права выкупа арендуемого ими имущества на основании Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в который в 2018 г. были внесены соответствующие поправки. По итогам анализа информации, предоставленной ТУ, и рассмотрения поступающих заявлений субъектов МСП о желании выкупить арендуемое ими федеральное имущество Росимуществом подготовлены распоряжения об условиях приватизации, даны поручения в территориальные органы по месту нахождения имущества для дальнейшей реализации преимущественного права выкупа арендатора. В отчетном периоде с арендаторами – субъектами МСП заключены 22 договора купли-продажи на сумму сделок 155,42 млн руб., при том что приватизационная программа включала более 150 арендуемых объектов недвижимого имущества.

Значимость независимых продавцов в ходе реализации имущества казны несколько сократилась. АО «РАД» продано 39 ед. на 301,6 млн руб. (в 2018 г. – 39 ед. на 72,1 млн руб., в 2017 г. – 9 ед. на 28,60 млн руб.), АО «Агентство Прямых Инвестиций» (АПИ) – 18 ед. на 47,1 млн руб. (в 2018 г. – 20 ед. на 70,6 млн руб.), ООО «ВЭБ Капитал» – 3 ед. на 3,31 млн руб. (в 2018 г. – 14 ед. на 30,8 млн руб.). Подведение итогов торгов по продаже 133 объектов ожидалось в I квартале 2020 г., включая 12 объектов, реализуемых независимыми продавцами.

В итоге за 3 года (2017–2019 гг.) АО «РАД» реализовало 87 ед. из 285 объектов, продажа которых осуществлялась в соответствии с распоряжениями Правительства РФ, на 402,3 млн руб., АПИ – 38 из 73 объектов на 117,7 млн руб., ООО «ВЭБ Капитал» – 17 из

205 объектов на 34,1 млн руб. В совокупности они обеспечили продажу примерно 1/3 всех объектов и 37% совокупной выручки (1,5 млрд руб.).

Успешность реализации пакетов акций (долей) и объектов казны, исчисляемая как отношение количества проданных активов и проведенных торгов, находилась в 2019 г. примерно на одном уровне (37–38%). По причине отсутствия заявок были признаны несостоявшимися более 54% объявленных торгов по продаже объектов казны и 61% торгов по продаже пакетов акций (долей) хозяйственных обществ. Основные причины этого традиционно заключались в отсутствии реальной хозяйственной деятельности и в низких показателях финансово-хозяйственной деятельности.

Проведение независимыми продавцами обширного комплекса мероприятий по предпродажной подготовке требует более длительных сроков экспозиции, зачастую сопровождаемая частыми случаями переносов торгов. В то же время это позволяет привлечь большее число потенциальных покупателей и обеспечить более высокую результативность приватизационных процедур.

В 2019 г. по успешности продаж в отношении хозяйственных обществ, измеряемой как отношение проданных пакетов акций (долей) к количеству проведенных торгов, агенты (40%) превзошли Росимущество (29%). Еще больший разрыв наблюдался по объектам казны (51% против примерно 1/3). Правда, при этом в ходе реализации имущества казны ООО «ВЭБ Капитал» количество объектов, по которым торги признаны несостоявшимися, вдвое превысило число проданных, а у АО АПИ эти величины оказались практически одинаковыми.

В 2017–2019 г. в рамках реализации 27 указов Президента РФ и 17 распоряжений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимущество осуществляло мероприятия по формированию 14 ВИС. Всего в 3-летнюю Программу приватизации в этой части были включены 40 ФГУПов, акции 66 АО и 135 объектов казны. На конец 2019 г. соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 28 ФГУПов, 60 АО и 132 объектов казны, но в отношении 5 ВИС мероприятия не завершены.

В целом итоги третьей 3-летней Приватизационной программы (2017–2019 гг.) оказались много скромнее результатов второй (2014–2016 гг.).

Если в 2017–2019 гг. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 144 хозяйственных обществ и 421 объект казны РФ, а в отношении 81 ФГУПа приняты решения об условиях приватизации, то в 2014–2016 гг. эти показатели составляли 389 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, 332 объекта казны и 125 ФГУПов. Произошло уменьшение количества проданных пакетов акций (долей) почти на 2/3, приватизируемых ФГУПов – более чем на 1/3. В то же время число проданных объектов казны выросла почти на 27%. Сумма поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим (10,3 млрд руб.), оказалась на 58% меньше, чем в 2014–2017 гг. (более 24,8 млрд руб.), не говоря уже о влиянии имевшей место инфляции. Менее результативной оказалась и деятельность по формированию вертикально-интегрированных структур (ВИС). По количеству интегрируемых активов наблюдалось резкое сокращение количества объектов казны (132 ед. против 702 ед.) и АО (60 ед. против 141 ед.), а число ФГУПов, приватизируемых в рамках формирования ВИС, почти не изменилась (28 ед. против 30 ед.).

В **новой Приватизационной программе**, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р, как и в предыдущем аналогичном документе,

задачи государственной политики в сфере приватизации напрямую не сформулированы. Имеется отсылка на достижение целей, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, и совершенствование механизмов управления федеральным имуществом в соответствии с разделом XII Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

При характеристике активов, включенных в Приватизационную программу, указано, что находящиеся в федеральной собственности соответствующие предприятия (организации), не относятся к субъектам естественных монополий и не являются организациями оборонного комплекса. В принципе это означает сохранение подхода, содержавшегося еще в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Напомним, что им предусматривалось завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса. Правда, при этом в новом Прогнозном плане приватизации не упоминается принадлежность к «несырьевому сектору».

В качестве дополнительных исключений упомянуты (1) акционерные общества (АО) и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, (2) миноритарные федеральные пакеты акций АО, а также акции АО, являющихся дочерними обществами вертикально-интегрированных структур (ВИС), планируемые к последующему перераспределению среди них, (3) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Вообще говоря, все эти организации в таком контексте упоминались и в Приватизационной программе 2017–2019 гг., хотя вторая группа определялась более узко, как миноритарные пакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний ВИС, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих структур. Сравнительно новым моментом можно считать упоминание в составе приватизируемого имущества акций АО, переданных юридическими или физическими лицами на безвозмездной основе, поступивших в федеральную собственность в результате реорганизации хозяйственных обществ, по решению суда, а также выморочного имущества.

Прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике носит формальный характер, представляя количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности в разрезе видов экономической деятельности.

Перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включает 4 компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Махачкалинский морской торговый порт», Племенной форелеводческий завод «Адлер», «Новороссийский морской торговый порт», а также Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт»), и 4 компании с сокращением его доли: в двух («Совкомфлот» и «Росспиртпром») – до 75% плюс 1 акция, в двух («Банк ВТБ (ПАО)» и «Кизлярский коньячный завод») – до 50% плюс 1 акция.

Состав активов, приватизируемых по индивидуальным схемам, отчасти пересекается с прогнозным планом приватизации на 2017–2019 гг. (в последней редакции) и другими

предшествующими программами. Реально новым активом национального значения можно считать «Алмазювелирэкспорт». Однако возможность его полной приватизации обусловлена передачей полномочий в части экспорта драгоценных металлов и драгоценных камней Госфонда России, необработанных алмазов и бриллиантов государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ и реализации представительных партий необработанных природных алмазов иной уполномоченной организации. Анонсированное сокращение доли государства в «Совкомфлоте» и «Банке ВТБ (ПАО)»<sup>1</sup> позволит ему осуществлять контроль, хотя в предыдущей программе речь шла только о влиянии на процедуры корпоративного управления посредством сохранения блокирующего пакета акций.

Перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке (второй раздел Программы), включает 86 ФГУПов, 186 АО, 13 ООО и 1168 объектов имущества казны РФ подобно тому, как это происходило все последние годы. По сравнению с изначальными версиями предыдущих программ количество предлагаемых к приватизации коммерческих организаций является минимальной в отношении как унитарных предприятий (114 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг., 514 ед. – на 2014–2016 гг. и 298 ед. – на 2017–2019 гг.), так и хозяйственных обществ (854 ед., включая 35 ЗАО и 10 ООО, в прогнозном плане на 2011–2013 гг., 440 ед., включая 4 ЗАО – на 2014–2016 гг., и 487 ед., включая 10 ЗАО – на 2017–2019 гг.). Количество же объектов иного имущества, напротив, является максимальным на фоне предшествующих прогнозных планов (73 ед. в программе на 2011–2013 гг., 94 ед. – на 2014–2016 гг. и 1041 ед. – на 2017–2019 гг.).

Применительно к возможности приватизации ряда активов установлены оговорки в части принятия решений об условиях приватизации после снятия в установленном порядке ограничений на нее (по группе унитарных предприятий), акционирования нескольких унитарных предприятий и отчуждения акций АО в случае, если до начала 2021 г. правительством не будет принято иное решение, определения сроков приватизационных процедур по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности, отчуждения акций после завершения исполнения функций управляющей организации (по некоторым АО), проведения приватизации после передачи объектов в казну РФ. В отношении других приватизируемых активов указывается на их передачу различным интегрированным структурам, включая преобразование группы унитарных предприятий в АО с последующей передачей 100% акций государственным корпорациям (ГК) «Роскосмос», «Росатом», «Ростех» и внесение в уставный капитал АО «РЖД», АО «Объединенная судостроительная корпорация (ОСК)» и АО «Центр технологии судостроения и судоремонта» некоторых объектов казны РФ.

Новая Приватизационная программа, как и предыдущая, содержит и упоминание о возможности принятия Президентом РФ и Правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ при учете аспектов долгосрочного развития и их инвестиционных потребностей, необходимых для реализации стратегий развития компаний, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам).

---

<sup>1</sup> В отношении банка указано, что акция, превышающая половину капитала, является обыкновенной имен- ной.

В ходе представления Прогнозного плана приватизации на заседании Правительства РФ экс-глава Минэкономразвития России отметил, что ввиду профицита федерального бюджета на 2020–2022 гг. приватизация компаний с государственным участием рассматривается не как источник бюджетного финансирования, а как инструмент для структурных изменений в экономике, преследуя три ключевые задачи: (1) повышение уровня конкуренции, (2) привлечение средств для развития компаний и (3) повышение качества корпоративного управления в них. Инструментами для этого соответственно назывались быстрое избавление государства от нестратегических активов, сокращение его доли в капитале ряда компаний путем дополнительной эмиссии их акций и привлечение частных акционеров в органы управления контролируемых государством хозяйственных обществ<sup>1</sup>.

Бюджетные доходы от приватизации (без учета стоимости акций крупнейших компаний) в 2020–2022 гг. ожидаются в размере 3,6 млрд руб. ежегодно (суммарно – 10,8 млрд руб.). В предыдущих приватизационных программах по прогнозу они составляли 5,6 млрд руб. ежегодно в 2017–2019 гг. (суммарно – 16,8 млрд руб.), 3 млрд руб. ежегодно в 2014–2016 гг. (суммарно 9 млрд руб.), 6 млрд руб. для 2011 г. и по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг. (суммарно 16 млрд руб.). Прогноз основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, в количественном выражении отсутствует, как и во всех 3-летних приватизационных программах, кроме самой первой (2011–2013 гг.).

Таким образом, в отношении прогноза бюджетных доходов от приватизации (помимо крупнейших сделок) можно констатировать их падение более чем в 1,5 раза по сравнению с оценкой, содержащейся в предыдущей 3-летней приватизационной программе 2017–2019 гг., при некотором превышении над прогнозом на 2014–2016 гг. Однако весьма вероятны корректировки, чему может способствовать новая структура российского правительства, в которой Росимущество стало курироваться Минфином России.

Между тем Закон о федеральном бюджете на 2020–2022 гг. от 2 декабря 2019 г. № 380-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 вносившемуся правительством законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проектам бюджета на 2016–2019 гг., в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы, в ряду сопроводительных материалов присутствовали данные по Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2020 г. составят 11,3 млрд руб., в 2021–2022 гг. – по 3,6 млрд руб. ежегодно. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2020–2022 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1% от средств, предпо-

---

<sup>1</sup> URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo\\_odobrilo\\_plan\\_privatizacii\\_na\\_2020\\_2022\\_gody.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_odobrilo_plan_privatizacii_na_2020_2022_gody.html), 25 декабря 2019.

лагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. На основании предварительных итогов реализации прогнозного плана приватизации в 2019 г. вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить, как высокую. Тем более что для 2021–2022 гг. речь идет о полном совпадении с прогнозной величиной бюджетных доходов от приватизации, содержащейся в новой приватизационной программе (без учета стоимости акций крупнейших компаний).

В текущем году определенные изменения были внесены в действующий закон о приватизации 2001 г.

Во-первых, среди них можно отметить распространение привлечения частных продавцов к приватизации не только федерального имущества, но также и имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципалитетов. Возможность выбора на локальном уровне ограничена перечнем из 23 юрлиц для организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, утвержденным Правительством РФ в 2010 г. (в редакции 2017 г.).

Во-вторых, в механизм продажи имущества на аукционе, конкурсе и без объявления цены внесены коррективы, устранившим возможность подачи заявок в письменном виде с переходом к открытой форме подачи предложений. Для уведомления победителей исключена возможность выдачи этого документа под расписку их полномочным представителям. Уведомления направляются самим победителям в день подведения итогов продажи имущества тем или иным способом.

Утратили силу нормы о признании победителем конкурса (при равенстве двух и более предложений о цене) участника, чья заявка была подана раньше других, о заявлении участниками продажи посредством публичного предложения предложений о приобретении государственного или муниципального имущества поднятием их карточек после оглашения цены первоначального предложения или цены предложения, сложившейся на соответствующем «шаге понижения».

Для реализации арендатором права выкупа государственного и муниципального имущества по договору, заключенному до вступления в силу действующего Закона о приватизации 2001 г., оставлена только возможность сделать это в сроки, установленные договором, если в нем содержатся условия о размере выкупа, сроках и порядке его внесения<sup>1</sup>.

Продажа государственного или муниципального имущества всеми установленными способами (кроме внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал АО и продажи акций по результатам доверительного управления) осуществляется в электронной форме.

В-третьих, изменены критерии:

---

<sup>1</sup> Ранее существовала возможность выкупа арендуемого имущества в течение 6 месяцев с даты вступления в силу закона 2001 г., если договор аренды с правом выкупа не содержал условий о размере выкупа, сроках и порядке его уплаты посредством внесения арендуемого государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, созданного совместно с арендатором с предоставлением последнему права первоочередного приобретения акций указанного общества (если рыночная стоимость арендованного имущества превышала 10 тыс. установленных Федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (МРОТ)), или заключения дополнительного соглашения, предусматривавшего условия о размере выкупа, сроках и порядке его внесения (если рыночная стоимость арендуемого имущества не превышала 10 тыс. установленных Федеральным законом МРОТ).

(1) определяющие ограничения для совершения сделок унитарным предприятием без согласия собственника его имущества со дня утверждения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и до дня государственной регистрации созданного хозяйственного общества (10-кратное превышение минимального размера уставного фонда ФГУПа вместо превышения в 50 тыс. раз МРОТ);

(2) устанавливающие возможность проведения межрегиональных и всероссийских специализированных аукционов по продаже акций (чистые активы АО должны составлять от 500 до 3 тыс. установленных минимальных размеров уставного капитала публичного общества на момент принятия решения вместо тех же величин МРОТ);

(3) вводящие аналогичное изменение (50-кратное превышение минимального размера уставного капитала публичного общества вместо превышения в 50 тыс. раз МРОТ) в отношении стоимости имущества, при голосовании по вопросам отчуждения которого, передачи в залог или в аренду, совершения иных способов привести к его отчуждению действий победитель конкурса ограничен до перехода к нему права собственности на акции АО (долю в уставном капитале ООО) при голосовании в органах управления этих обществ.

Важные изменения были внесены в Положение об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, утвержденное распоряжением Правительства РФ от 26 июня 2017 г. № 748<sup>1</sup>.

Прежняя процедура, помимо принятия Минэкономразвития России решения о проведении отбора и создания соответствующей комиссии, включала два этапа собственно отбора, вместо которых в новой редакции оставлен лишь один.

Установлено, что в случае поручения Правительством РФ изменить способ продажи приватизируемого федерального имущества при наличии согласия юридического лица, привлеченного в качестве организатора продажи и (или) осуществления функций продавца, проведение повторного отбора не требуется. Минэкономразвития России, бывшее вправе принимать решение о прекращении отбора на любом из его этапов на основании указаний или поручений Президента РФ или Правительства РФ, теперь может сделать это только до подведения итогов проведения отбора.

Создаваемая Минэкономразвития России комиссия теперь возглавляется директором ответственного департамента МЭР (ранее – заместителем министра) при повышении роли Росимущества, представители которого в обязательном порядке входят в состав комиссии, а заместитель руководителя ведомства является заместителем ее председателя.

Заявка помимо сопроводительного письма о заинтересованности в организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца и информации по одной из двух возможных типовых форм<sup>2</sup> должна включать и сведения о размере понижающего коэффициента в отношении того или иного объекта федерального имущества (или номера лота). Письмо с соответ-

---

<sup>1</sup> Более подробно содержание и анализ документа см. в Российской экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. М., Изд-во Ин-та Гайдара, 2018, с. 396–403.

<sup>2</sup> Если в рамках исполнения поручения Правительства РФ существует необходимость в наличии опыта размещения юридическим лицом акций на фондовом рынке, то информация о предоставляется строго по форме № 1, в общем случае – по форме № 2.



ствующим предложением удостоверяется подписью лица, уполномоченного на его подписание от имени юридического лица, как и другие документы, входящие в состав заявки об участии в отборе.

Размер понижающего коэффициента устанавливается в диапазоне от 1 до 0 и применяется к максимальным величинам вознаграждения за организацию от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, включая все необходимые расходы организации (в том числе оплату услуг привлекаемых юридических лиц и обязательные платежи в соответствии с Налоговым кодексом РФ). Максимальная величина вознаграждения юридического лица не может превышать: 2%, скорректированных на размер понижающего коэффициента, – в случае проведения сделки путем размещения акций на фондовом рынке; 2%, скорректированных на размер понижающего коэффициента (будучи при этом не менее 100 тыс. руб.), – в случае проведения сделки в форме аукциона, публичного предложения; 1% – в иных случаях.

Соответственно в ходе вскрытия конвертов с заявками об участии в отборе и протоколе комиссии по отбору об его итогах в составе соответствующей информации должны содержаться сведения о размере понижающего коэффициента, а перечень оснований для решения об отклонении заявки дополнен ситуацией их отсутствия.

Не позднее 10 рабочих дней со дня вскрытия конвертов с заявками об участии в отборе комиссией осуществляется рассмотрение заявок на соответствие установленным требованиям к их представлению, формируются показатели оценки юридических лиц путем выставления балльных оценок.

Присуждаемые им баллы определяются (рассчитываются) в соответствии с показателями оценки предложений о заинтересованности по двум типовым формам.

Если набор показателей для оценки предложений о заинтересованности *по форме № 1* остался прежним (три блока)<sup>1</sup>, то набор показателей для оценки предложений о заинтересованности *по форме № 2*, ранее включавший два блока, сведен к одному.

Он включает следующие критерии: (1) количество (шт.) и (2) объем (тыс. руб.) состоявшихся за последние 3 календарных года, предшествующих отбору, торгов по продаже приватизируемого государственного и (или) муниципального имущества (с подтверждением протоколом об итогах торгов имущества), (3) количество (шт.) состоявшихся за последний календарный год, предшествующий отбору, торгов по продаже иного имущества (помимо продажи государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством РФ о приватизации) (с подтверждением копиями документов с указанием источника опубликования информации о проведении торгов и протоколом об итогах продажи имущества), (4) количество публично-правовых образований (шт.), взаимодействующих с юридическим лицом по организации и проведению торгов по продаже государственного и (или) муниципального имущества (с подтверждением копиями контрактов). Можно отметить, что эти качественные, но имеющие количественное измерение критерии более конкретны и объективны по сравнению с используемыми ранее

---

<sup>1</sup> (I) сведения об опыте работы юридического лица, (II) состав группы его сотрудников, а также иных физических и юридических лиц, привлекаемых для организации продажи имущества, которые будут осуществлять подготовку и реализацию организации продажи имущества, (III) опыт сотрудничества с государственными органами.

(два блока)<sup>1</sup>, а их набор приблизился к тому, что входит в информацию по форме № 1, когда существует необходимость в наличии опыта размещения юридическим лицом акций на фондовом рынке.

Для определения победителя комиссия по отбору оценивает и сопоставляет заявки, представленные юридическими лицами, по балльной системе оценки.

Суммарная оценка заявки участника отбора определяется по формуле, где итоговое значение, присуждаемое юридическому лицу, определяется суммой двух итоговых коэффициентов: (1) по оценке показателей оценки предложений о заинтересованности и (2) по оценке сведений о размере понижающего коэффициента.

Значение первого коэффициента рассчитывается как отношение количества баллов, присужденных юридическому лицу, отнесенное к 100, умноженное на коэффициент 0,6. Значение второго коэффициента рассчитывается как разность 1 и абсолютной величины понижающего коэффициента, умноженного на коэффициент 0,4.

Победителем отбора признается юридическое лицо, получившее по результатам отбора максимальную суммарную оценку. В случае если юридическим лицам присуждается одинаковое итоговое значение, комиссией по отбору принимается решение о повторном направлении запроса о заинтересованности.

Итоги рассмотрения заявок об участии в отборе в отношении их соответствия установленным требованиям к представлению, а также итоги формирования показателей оценок юридических лиц подводятся на заседании комиссии по отбору и оформляются протоколом об итогах проведения отбора, в котором указываются: (а) перечень юридических лиц, представивших заявку; (б) юридические лица, заявки об участии в отборе которых отклонены комиссией по отбору, с указанием оснований отклонения; (в) перечень юридических лиц, прошедших отбор, с указанием присужденных баллов, в соответствии с показателями оценки предложений о заинтересованности, сведений о размере понижающего коэффициента, итогового значения; (г) победитель отбора.

Введение комбинированной формулы для определения победителя, учитывающей наряду с профессионально-квалификационным потенциалом претендентов их предложения для проведения конкретных сделок, позволило отказаться от проведения второго этапа отбора по прежней схеме, когда в адрес прошедших в него юридических лиц направлялся запрос о размере понижающего коэффициента.

Размеры вознаграждения победителю в зависимости от способа продажи определяются как предельные величины, скорректированные на предложенные юридическими лицами понижающие коэффициенты<sup>2</sup>, при введении минимальной абсолютной величины (100 тыс. руб.) в случае продажи форме аукциона и публичного предложения.

---

<sup>1</sup> Блок (I) включал всего 2 критерия: (1) лица (не более 3), ответственные за организацию и координацию процесса сделки на высшем уровне (топ-менеджмент), (2) аналитическое подразделение (наличие сотрудников, которые будут осуществлять аналитическое покрытие компании (с указанием опыта сотрудников в приложении)). А блок (II) состоял из единственного критерия – сотрудничество с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок за последние 5 лет (с указанием всех сделок, в которых юридическое лицо принимало участие в качестве организатора торгов (продавца) по приватизации государственного имущества, и объема состоявшихся продаж в млн руб.).

<sup>2</sup> Максимальная величина вознаграждения юридического лица не может превышать 2% в случае проведения сделки путем размещения акций на фондовом рынке, в форме аукциона, публичного предложения, и 1% в иных случаях.

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

Некоторые изменения претерпел в завершающемся году перечень стратегических предприятий и акционерных обществ. В течение 2019 г. в него было внесены 1 ФГУП и 2 АО. За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 7 ФГУПов, из которых 5 подлежат присоединению к другим унитарным предприятиям, 1 – преобразуется в АО с последующей передачей внесением всех акций (кроме одной) в уставный капитал «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей» в порядке оплаты размещаемых им дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала, а имущественный комплекс еще одного предприятия передается в качестве имущественного взноса государства ГК «Росатом».

Относительно незначимые (по сравнению с 2018 г.) коррективы в перечне стратегических организаций сопровождались другими важными изменениями, затрагивающими другие хозяйствующие субъекты государственного сектора.

Прежде всего, стоит отметить создание двух публично-правовых компаний.

Появление первой из них связано с так называемой «мусорной реформой» и Национальным проектом «Экология». Компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) «Российский экологический оператор» создана по Указу Президента РФ от 14 января 2019 г. № 8 в целях формирования комплексной системы обращения с ТКО и обеспечения управления ей, предотвращения вредного воздействия таких отходов на здоровье человека и окружающую среду, их вовлечения в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления новой продукции и получения энергии, а также в целях ресурсосбережения. Функции и полномочия учредителя компании от имени государства осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

Другой подобный субъект, «Военно-строительная компания», созданный по Указу Президента РФ от 18 октября 2019 г. № 504, имеет в качестве учредителя Минобороны России. Ее целями заявлены выполнение работ, оказание услуг по подготовке документации по планировке территории для размещения объектов военной и социальной инфраструктуры, инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт и техническое перевооружение таких объектов. Одной из ближайших точек приложения усилий «Военно-строительной компании» может стать достройка космодрома «Восточный» в Амурской области.

В обоих случаях имущество компаний принадлежит им на праве собственности и используется для достижения целей деятельности и реализации возложенных функций и полномочий, а одним из источников его формирования является имущественный взнос РФ. Компании могут вести коммерческую деятельность. Их органами управления являются наблюдательный совет, правление и генеральный директор.

После принятия в 2016 г. Закона о публично-правовых компаниях (№ 236-ФЗ) «Российский экологический оператор» и «Военно-строительная компания» стали первыми такими организациями, созданными по указам Президента РФ. В 2017 г. на основании специального закона некоммерческая организация (НКО) «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» была преобразована в публично-правовую компанию с аналогичным названием.

Еще одной важной новацией стал Указ Президента РФ от 3 октября 2019 г. № 480, касающийся сферы телекоммуникаций.

Он разрешает провести увеличение уставного капитала публичного акционерного общества (ПАО) «Ростелеком» путем дополнительного выпуска обыкновенных акций, размещаемых по закрытой подписке в пользу Банка ВТБ (ПАО), при условии обеспечения контроля Российской Федерации совместно с государственной корпорацией (ГК) развития «ВЭБ.РФ» и Банком ВТБ над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома» при сохранении доли прямого владения РФ в размере не менее 33,2%. В связи с этим необходимо напомнить, что ранее президентским указом 2012 г. был определен аналогичный порог государственного корпоративного контроля в «Ростелекоме» (50%), но при наличии только двух контролирующих акционеров (государство и Внешэкономбанк) без указания долей каждого из них.

В новом формате государственный корпоративный контроль дополнительно поддерживается (1) сохранением действия акционерного соглашения между государством РФ и ГК «ВЭБ.РФ», определяющего порядок управления и голосования акциями ПАО «Ростелеком», и (2) заключением акционерного соглашения между РФ и Банком ВТБ в отношении приобретенных им акций «Ростелекома», обеспечивающих контроль государства с учетом первого акционерного соглашения. В новом соглашении помимо порядка осуществления прав, удостоверенных акциями ПАО «Ростелеком», должны быть предусмотрены запрет на распоряжение прямо или косвенно Банком ВТБ частью приобретенных акций в течение 4 лет с даты заключения акционерного соглашения, с последующим правом на их отчуждение на основании решения Правительства РФ при предоставлении государству преимущественного права их приобретения.

Введение указанных механизмов следует рассматривать в контексте одобрения предложения Правительства РФ об увеличении доли участия ПАО «Ростелеком» и его дочернего общества с ограниченной ответственностью (ООО) «Мобител» в уставном капитале ООО «Т2 РТК Холдинг» до 100%.

С точки зрения присутствия государства в экономике и проведения им структурной политики также следует отметить следующие моменты.

Существенным событием на рынке корпоративного контроля стала продажа в конце минувшего года АО «Трансконтейнер». «Российские железные дороги», владевшие контрольным пакетом (50% плюс 2 акции), продали его за 60,3 млрд руб. при стартовой цене в 36,16 млрд руб.<sup>1</sup> В принципе эту сделку можно поставить в один ряд с другими, в ходе которых ранее государство (в лице РЖД) полностью выходило из капитала транспортных компаний (Первая грузовая компания, ЦППК). Правда, в случае с «Трансконтейнером» одним из акционеров остается ВТБ, хотя принадлежащая ему доля слегка не дотягивает до размера блокирующего пакета (24,5%).

1 октября 2019 г. в ЕГРЮЛ появилась запись об АО «Почта России», образованном путем реорганизации одноименного ФГУПа. Основанием для корпоратизации почтовой связи явился специальный закон, принятый в 2018 г. (№ 171-ФЗ). Все акции нового АО зачислены на лицевой счет РФ в лице Росимущества, которое будет осуществлять права акционера от имени государства в рамках утвержденного устава. Ведомством будет продолжена работа по оформлению имущественных прав на недвижимое имущество для дополнительного внесения в уставный капитал «Почты России». Включению в первый

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/11/28/5ddd0ed29a79473514434ee2>.

транш подлежали 28,9 тыс. объектов недвижимого имущества, тогда как всего по состоянию на 1 февраля 2019 г. в пользовании предприятия находились более 51 тыс. объектов недвижимого имущества и 44 тыс. земельных участков<sup>1</sup>.

На базе АО «Российские газеты» предполагается создание вертикально-интегрированной структуры, для формирования которой предложены 9 полиграфических предприятий, в отношении которых были приостановлены приватизационные мероприятия. Озвучивались предложения о создании государственной корпорации в медицинской сфере<sup>2</sup> и публично-правовой компании по соинвестированию в производство сжиженного газа (СПГ-проекты)<sup>3</sup>.

Во исполнение ранее принятых решений Росимуществом обеспечена передача в республиканскую собственность Татарстана пакетов акций АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро» и «Зеленодольский завод имени А.М. Горького» (судостроение), а также передача в качестве имущественного взноса 97,5% акций АО «Иннополис» в собственность АНО «Университет Иннополис» (Республика Татарстан)<sup>4</sup>.

Если говорить о правовых новациях в части управления хозяйствующими субъектами государственного сектора, то особо следует сказать об изменениях в нормативную базу, касающуюся унитарных предприятий.

В самом конце 2019 г. были приняты обсуждавшиеся на протяжении почти двух лет поправки в соответствующий специализированный закон 2002 г. (№ 161-ФЗ).

Принципиально изменен круг оснований для создания унитарных предприятий. В отличие от прежней редакции закона он стал единым без выделения предприятий на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенных).

Унитарные предприятия могут создаваться в случаях: (1) предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ, (2) обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов), осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики в сфере обороны и безопасности<sup>5</sup>, (3) осуществления деятельности в сфере естественных монополий, (4) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, (5) осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей, (6) осуществления деятельности за пределами территории страны, (7) осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая их захоронение, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения унитарным предприятиям статуса федеральной ядерной организации.

<sup>1</sup> URL: <https://www.rosim.ru>, 01.10.2019, 19.07.2019, 15.02.2019.

<sup>2</sup> URL: <https://www.rbc.ru/society/28/02/2020/5e590e0b9a79474b2cb33543>.

<sup>3</sup> Развитие Арктики подогреют на сжиженном газе. В РБК, 18.10.2019, № 163 (3118), с. 11–12.

<sup>4</sup> Высшее учебное заведение, специализирующееся на образовании и научных исследованиях в области информационных технологий и робототехники.

<sup>5</sup> В тексте закона используется громоздкая формулировка, где перечислены соответствующие области и сферы (оборона, разведывательная деятельность, мобилизационная подготовка и мобилизация в РФ, транспортная безопасность, международные отношения РФ, государственная охрана, внутренние дела, гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, деятельность войск национальной гвардии РФ, а также федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, и материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности высших органов государственной власти РФ).

Кроме того, при необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения решение о создании или сохранении унитарного предприятия для осуществления деятельности, не предусмотренной указанными основаниями, может быть принято правительством страны по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ, которое рассматривается с принятием решения в течение не более двух месяцев.

Унитарное предприятие не может быть создано путем преобразования организаций иных организационно-правовых форм.

Принятие любых решений о создании унитарных предприятий увязано теперь с соблюдением требования антимонопольного законодательства, для чего в закон о защите конкуренции 2006 г. (№ 135-ФЗ) внесена отдельная глава 7.1.

Ее нормы (ст. 35.1.) устанавливают прямой запрет на их создание и осуществление деятельности на конкурентных рынках в случаях, выходящих за пределы указанного круга оснований. При этом деятельность унитарных предприятий на товарных рынках Российской Федерации, находящихся в состоянии конкуренции, в принципе допускается. Однако выручка унитарного предприятия от такой деятельности не должна превышать 10% ее совокупной величины за последний календарный год, и это ограничение не распространяется на деятельность предприятий, созданных на основании федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ, для обеспечения деятельности ФООИВов в области обороны и безопасности, а также осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая их захоронение, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения унитарным предприятиям статуса федеральной ядерной организации.

Создание нового унитарного предприятия (изменение видов его деятельности) требует заключения антимонопольного органа, который в течение 30 дней дает заключение о соответствии или несоответствии таких действий антимонопольному законодательству. В случае соответствия заключение действует в течение одного года со дня выдачи его антимонопольным органом.

Унитарное предприятие, которое создано, или виды деятельности которого изменены с нарушением установленного запрета, и которое не осуществляет предусмотренные виды деятельности, подлежит ликвидации на основании предписания антимонопольного органа, либо по его иску в судебном порядке. В случае принятия судом к рассмотрению иска антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия до дня вступления в законную силу решения суда совершение любых сделок таким предприятием осуществляется только с согласия его учредителя.

Помимо предписаний антимонопольный орган получил соответствующие полномочия в части выдачи письменных предупреждений, а органам всех уровней публичной власти запрещается непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, либо создание такого предприятия, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Предприятия, созданные до вступления в силу новых правовых норм, т.е. до начала 2020 г., действующие на конкурентных рынках, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 г. В случае непринятия и неисполнения

таких решений предприятия подлежат ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

В случае перехода товарного рынка в Российской Федерации в состояние конкурентного рынка, в том числе из состояния естественной монополии, антимонопольный орган выдает предписание учредителю унитарного предприятия, которое осуществляет деятельность на таком товарном рынке, о необходимости его ликвидации или реорганизации с указанием срока принятия такого решения и сроков осуществления мероприятий, необходимых для его исполнения.

Оценивая данный пакет новаций, следует отметить, что он исходит из весьма распространенной на протяжении последних десятилетий предпосылки о том, что деятельность унитарных предприятий является угрозой для конкуренции ввиду «токсичности» этой организационно-правовой формы, как таковой (взаимосвязь с органами власти, неэффективность). Поэтому в основу положена явно упрощенная дихотомия между сферой естественных монополий и конкурентными рынками. Между тем в современной экономической теории среди последних наряду с чистой конкуренцией выделяются и промежуточные типы рынков (монополистическая конкуренция и олигополия). На них деятельность контролируемых государством хозяйствующих субъектов может служить одним из факторов поддержания конкуренции, разумеется, при обязательном условии пресечения формирования ими барьеров для входа на «свои» рынки. В этом же ключе находится и такой принципиально важный вопрос, как определение границ рынков, от решения которого будет зависеть характеристика ситуации на них.

Несмотря на достаточно радикальный характер предлагаемых новаций, быстрых изменений в плане защиты конкуренции ожидать не приходится. Ситуация, складывающаяся в отечественной экономике на протяжении последних десятилетий, убедительно показывает, что сокращение участия государства в экономике, по крайней мере, прямого, не ведет автоматически к возрастанию конкуренции, свидетельством чему являются статистика (см. ниже) и необходимость периодического внимания к этой проблематике со стороны власти, хотя бы в виде последних новаций.

Общее количество унитарных предприятий в стране, составлявшее к началу 2000-х годов более 80 тыс., за 20 лет сократилось более чем в 5 раз, а их доля в ВВП упала с 4,1% в 2000 г. до 1,6% в 2017 г.<sup>1</sup> Нередки преференции хозяйствующим субъектам без всякого участия государства в капитале, чиновники участвуют в бизнесе опосредованно, используя в личных целях свои полномочия и семейные связи. Проблемы с конкуренцией и злоупотреблением положением на рынке имеют место и в тех отраслях, где государство уже давно не выступает в качестве значимого производителя товаров (работ, услуг), поскольку задачи демополизации рынков, развития конкуренции, обеспечения прозрачности госзакупок носят в большей мере самостоятельный характер.

Логично ожидать сохранения присутствия прошедших преобразование унитарных предприятий в иных организационно-правовых формах (хозяйственные общества и учреждения) на тех или иных рынках товаров (работ, услуг). Фактический же уход унитарных предприятий, например, ввиду ликвидации будет способствовать снижению уровня конкуренции, ограждая от нее уже частные компании в условиях, когда сбыт в известном смысле является гарантированным. Правда, возможен позитивный эффект для

---

<sup>1</sup> Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора / А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов, А.Е. Абрамов, М.И. Чернова, Г.Н. Мальгинов. М., Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019, с. 24.

субъектов малого и среднего бизнеса, которых следует считать основными бенефициарами от потенциального вытеснения унитарных предприятий, за счет введения пороговой величины, ограничивающей их выручку от деятельности на товарных рынках, находящихся в состоянии конкуренции.

В своей финальной редакции нововведения оказались более умеренными и реалистическими по сравнению с законопроектом, принятым в первом чтении на основе правительственной версии в конце 2018 г. Существенно расширился перечень исключений, допускающих функционирование унитарных предприятий, конкретизирована формулировка основания для создания ФОИВами новых унитарных предприятий.

Если для федерального уровня предложенные поправки в основном позволяют демпфировать возможные риски от сужения поля распространения унитарных предприятий, то для регионов и муниципалитетов этого сказать нельзя. Достаточно упомянуть, что такое основание, как обеспечение жизнедеятельности населения, актуальное для районов Крайнего Севера, вполне может быть востребовано и в остальной России. Например, для рынков ограниченной емкости, где возможности бюджета и доходы населения недостаточны, чтобы обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в осуществлении некоторых видов деятельности на регулярной прибыльной основе с низкой вероятностью привлечь таковых со стороны.

Между тем именно локальный уровень является основным адресатом действия новых запретительных и ограничительных норм. По данным Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом на 1 июля 2019 г. имелось 760 ФГУПов<sup>1</sup>, включая 48 казенных (6,3%), и 1606 предприятий субъектов РФ, включая 93 казенных (5,8%). А по более свежим данным Федеральной налоговой службы РФ о количестве юридических лиц, сведения о которых содержатся в ЕГРЮЛ, на 1 января 2020 г. в стране насчитывалось 13801 унитарное предприятие, включая 757 федеральных (5,5%), 1581 – субъект РФ (11,5%) и 11459 – муниципальных (83%)<sup>2</sup>.

Увеличение продолжительности переходного периода до 5 лет дает шанс избежать проведения большого количества мероприятий в ускоренном режиме, что неизбежно порождает риски сомнительных операций и утери активов ввиду появления мотивации «последнего часа» у менеджмента предприятий и органов власти в процессе урегулирования всех видов задолженности, включая обязательства перед персоналом и бюджетом, ограничения возможностей по выбору момента для продажи имущества, занижения цен на активы, обладающие преимущественно низкой ликвидностью.

Что касается преобразования унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы, то оно создает определенные предпосылки для улучшения ситуации.

Акционирование (с последующей частичной или полной продажей пакета акций) теоретически может обеспечить переход к более эффективной корпоративной организации. Однако извлечение выгод из нее (соблюдение требований законодательства об акционерных обществах (АО) и ценных бумагах, обеспечение должной публичности и привлечение инвестиций за счет выхода на фондовый рынок) представляется маловероятным,

---

<sup>1</sup> Среди них наиболее весомо представлены: в разрезе видов экономической деятельности – научные исследования и разработки (140 ед.), сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство (129 ед.), обрабатывающие производства (102 ед.), а в разрезе курирующих органов государственного управления – Минобрнауки (152 ед.), Минпромторг (91 ед.), Минобороны (58 ед.) и Минсельхоз (57 ед.).

<sup>2</sup> URL: [https://www.nalog.ru/rn50/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/8376083/](https://www.nalog.ru/rn50/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8376083/).



особенно на локальном уровне. Велик риск переноса в корпоративную среду специфических проблем, характерных для унитарных предприятий, с ее неизбежным ухудшением при повышении нагрузки на механизм представления интересов государства в хозяйственных обществах (увеличение количества представителей органов власти в органах управления АО при желательности обеспечения достаточного уровня их квалификации и адекватного использования механизмов корпоративного управления).

Более обоснованно выглядят надежды на тщательный контроль финансовых потоков в случае преобразования унитарных предприятий в государственные и муниципальные учреждения. В таком случае начнется систематическое применение достаточно жестких процедур бюджетного законодательства. При этом может встать вопрос о необходимости дополнительного бюджетного финансирования и вероятности наступления субсидиарной ответственности собственника по обязательствам, дифференцированной по видам учреждений (по аналогии с казенными предприятиями). Иные варианты преобразования унитарных предприятий (в ООО и НКО) востребованы мало.

Большую пользу может принести ликвидация тех унитарных предприятий, которые не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи разнородного имущества в аренду. Его передача в казну открывает возможности постепенной приватизации в качестве самостоятельных объектов недвижимости на общих основаниях или последующего использования в программах развития малого и среднего предпринимательства путем предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) с возможностью реализации субъектами МСП преимущественного права выкупа арендуемого ими имущества. Это, в свою очередь, может стать стимулом для появления новых бизнесов, способствуя, в числе прочего, и развитию конкуренции. Однако при этом необходимо учитывать наличие в составе имущественных комплексов унитарных предприятий имущества, ограниченного к приватизации, следствием передачи которого в казну является необходимость для государства нести издержки на его содержание, что актуально также и в случае акционирования.

Помимо вышеуказанных новаций, изменяющих саму основу для деятельности унитарных предприятий, еще одна связана с регулированием их финансовых операций.

Напомним, что в соответствии с поправками 2017 г. федеральные унитарные предприятия, имеющие стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, а также хозяйственные общества, находящиеся под их прямым или косвенным контролем, вправе открывать счета, покрытые (депонированные) аккредитивы, заключать договоры банковского счета, договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, приобретать их ценные бумаги только в случае, если кредитная организация соответствует определенному набору требований и включена в ежемесячно обновляемый перечень, публикуемый на сайте Центробанка с указанием информации о размере собственных средств и участии в системе обязательного страхования вкладов.

Известные проблемы в банковской системе вынудили ввести регулирующие нормы для ситуаций, когда кредитная организация испытывает проблемы.

Установлено, что в течение срока реализации утвержденного Советом директоров Банка России плана его участия в осуществлении мер по предупреждению банкротства банка, включенного в вышеуказанный перечень, он вправе осуществлять определенные операции (сделки) с федеральными унитарными предприятиями, имеющими стратегиче-

ское значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, и (или) хозяйственными обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем, независимо от соответствия (несоответствия) ряду требований при условии принятия Советом директоров Центробанка решения о гарантировании непрерывности деятельности такого банка в течение срока реализации указанного плана.

В таком случае на этот период он не исключается из данного перечня, а если исключение состоялось, то банк включается в него Банком России не позднее чем в течение 5 рабочих дней, следующих за днем принятия решения о гарантировании непрерывности деятельности такого банка в течение срока реализации плана участия Центробанка в осуществлении мер по предупреждению банкротства.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа, дополнено положением о том, что ФОИВы в отношении находящихся в их ведении ФГУПов, включенных в перечень таких предприятий, утверждаемый Правительством РФ<sup>1</sup>, осуществляют назначение на должность руководителя предприятия, освобождение от нее, выплату вознаграждения по итогам работы за год руководителю предприятия с согласия заместителей председателя Правительства РФ, в обязанности которых входит координация работы соответствующих ФОИВов.

В механизм управления АО с госучастием значимых изменений не вносилось. В отношении 2 АО полномочиями по осуществлению от имени государства прав акционера были наделены отраслевые ФОИВы, включая Минсельхоз России применительно к «Росагролизингу» (с утверждением соответствующего положения).

#### 6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2019 г., в отличие от предшествующего года, динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила разнонаправленный характер. Наблюдался явный рост поступлений от использования государственного имущества (из возобновляемых источников), тогда как доходы от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников) заметно сократились.

Ниже (табл. 5 и 6) представлены данные о доходах, содержащиеся в отчетности об исполнении федерального бюджета, в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Минэкономразвития России поручено внести в правительство перечни соответствующих ФГУПов, а также федеральных государственных и автономных учреждений.

<sup>2</sup> 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 правительств 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 правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказа-

Таблица 5

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2019 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2019 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2019 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 из других источников (2000–2007 гг. и 2011 г. – от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» и 2018–2019 гг. – от передачи имущества в залог, доверительное управление)
1	2	3	4	5	6	7
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 <sup>а</sup>
2001	29241,9	6478,0	3916,7 <sup>б</sup>	5015,7 <sup>в</sup>	209,6 <sup>г</sup>	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8	10276,8 <sup>а</sup>		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 <sup>с</sup>	12374,5 <sup>к</sup>	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 <sup>з</sup>	14521,2 <sup>н</sup>	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 <sup>з</sup>	16809,9 <sup>н</sup>	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 <sup>з</sup>	18195,2 <sup>н</sup>	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 <sup>з</sup>	14587,7 <sup>н</sup>	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 <sup>з</sup>	13507,6 <sup>н</sup>	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 <sup>з</sup>	12349,2 <sup>к</sup>	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 <sup>з</sup>	11241,25 <sup>к</sup>	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 <sup>з</sup>	3730,3 <sup>н</sup>	5002,0	–
2013	153826,25	134832,0	7739,7 <sup>з</sup>	4042,7 <sup>н</sup> +1015,75 <sup>н</sup>	6196,1	–
2014	241170,6	220204,8	7838,7 <sup>з</sup>	3961,6 <sup>н</sup> +1348,5 <sup>н</sup>	7817,0	–
2015	285371,1	259772,0	9032,3 <sup>з</sup>	5593,8 <sup>н</sup> +1687,8 <sup>н</sup>	9285,2	–

ния платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от 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, 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 2015–2018 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, 2017, 2018, 2019 гг. и ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г.

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
2016	946723,35/ 254328,3 <sup>а</sup>	918969,1/ 226574,1 <sup>б</sup>	9412,4 <sup>а</sup>	5843,25 <sup>а</sup> + 3026,7 <sup>а</sup>	9471,9	–
2017	275168,2	251327,0	9825,1 <sup>а</sup>	5318,4 <sup>а</sup> + 2857,7 <sup>а</sup>	5840,0	–
2018	333396,13	312565,8	9783,0 <sup>а</sup>	1988,6 <sup>а</sup> + 2922,6 <sup>а</sup>	6136,0	0,13
2019	465945,25	441613,0	12053,2 <sup>а</sup>	1292,55 <sup>а</sup> + 3239,2 <sup>а</sup>	7616,9	130,4

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

<sup>б</sup> – сумма арендной платы (а) за земли сельскохозяйственного назначения и (б) за земли городов и поселков;

<sup>в</sup> – 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, имеющий государственный статус и (и) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

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

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

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

<sup>ж</sup> – 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, имеющий государственный статус и (з) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

<sup>з</sup> – 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);

<sup>и</sup> – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (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 ФГУПов<sup>1</sup> (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 выделялись<sup>2</sup>);

<sup>1</sup> В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник 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.

<sup>2</sup> 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».

<sup>к</sup> – 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 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 осуществляет 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);

<sup>л</sup> – 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 (2012–2019 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 г. и 2014–2019 г.) и (в) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2019 гг.);

<sup>м</sup> – 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);

<sup>н</sup> – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков);

<sup>о</sup> – без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (без учета выплаты промежуточных дивидендов);

<sup>п</sup> – данные за 2016–2019 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., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный), URL: [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru), расчеты авторов.

Совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом почти на 40%. В основном это было достигнуто за счет выплаты дивидендов в бюджет (441,6 млрд руб.), которые выросли на 41%, обновив прежний максимум 2018 г. (312,6 млрд руб.). Более чем на 24% возросли перечисления части прибыли унитарными предприятиями. Однако по своей абсолютной величине (7,6 млрд руб.) они лишь приблизились к уровню 2014 г.

Примерно в той же степени выросла величина бюджетных доходов от аренды земли (около 12,05 млрд руб.)<sup>1</sup>. При этом продолжились уменьшаться совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 4,5 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 1/3 (менее чем до 1,3 млрд руб.). Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), напротив, выросли (почти на 11%), достигнув более 3,2 млрд руб. Второй год подряд с момента выделения в бюджетной отчетности в 2013 г. они преобладают в совокупных поступлениях от сдачи федерального имущества в аренду (более 70%).

В общей структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (около 95% против 94% годом ранее). Доля арендных платежей за землю составила 2,6%, арендных платежей за имущество – 1,0%, прибыли, перечисленной ФГУПами – 1,6%. Удельный вес всех этих источников по сравнению с 2018 г. сократился<sup>2</sup>.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 6), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков<sup>3</sup>) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 6

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества  
(невозобновляемые источники) в 2000–2019 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2019 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2019 гг.) <sup>а</sup>	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
1	2	3	4	5
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 <sup>б</sup>
2001	10307,9	9583,9	119,6 <sup>в</sup>	217,5+386,5+0,4 (НМА) <sup>г</sup>
2002	10448,9	8255,9 <sup>а</sup>	1967,0 <sup>е</sup>	226,0 <sup>ж</sup>
2003	94077,6	89758,6	3992,3 <sup>з</sup>	316,2+10,5 <sup>и</sup>
2004	70548,1	65726,9	3259,3 <sup>к</sup>	197,3+1364,6+0,04 (НМА) <sup>л</sup>
2005	41254,2	34987,6	5285,7 <sup>м</sup>	980,9 <sup>н</sup>
2006	24726,4	17567,9	5874,2 <sup>о</sup>	1284,3 <sup>п</sup>
2007	25429,4	19274,3	959,6 <sup>п</sup>	5195,5 <sup>р</sup>
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 <sup>с</sup>	4498,2+0,025 (НМА) <sup>г</sup>

<sup>1</sup> К доходам от арендной платы за землю, как и годом ранее, отнесены (1) доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, (2) 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, (3) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

<sup>2</sup> В классификации доходов федерального бюджета от использования имущества в последние два года появился новый источник – средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление. Однако его роль в структуре доходов из возобновляемых источников была мизерной.

<sup>3</sup> В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

*Окончание таблицы 6*

1	2	3	4	5
2009	4544,1	1952,9	1152,5 <sup>а</sup>	1438,7 <sup>г</sup>
2010	18677,6	14914,4	1376,2 <sup>а</sup>	2387,0+0,039 (НМА) <sup>г</sup>
2011	136660,1	126207,5	2425,2 <sup>а</sup>	8027,4 <sup>г</sup>
2012	80978,7	43862,9	16443,8 <sup>а</sup>	20671,7+0,338 (НМА) <sup>г</sup>
2013	55288,6	41633,3	1212,75 <sup>а</sup>	12442,2+0,310 (НМА) <sup>г</sup>
2014	41155,35	29724,0	1912,6 <sup>а</sup>	9517,7+1,048 (НМА) <sup>г</sup>
2015	18604,1	6304,0	1634,55 <sup>а</sup>	10665,5+0,062 (НМА) <sup>г</sup>
2016	416470,5	406795,2	2112,7 <sup>а</sup>	7562,6+0,012 (НМА) <sup>г</sup>
2017	21906,7	14284,5	1199,6 <sup>а</sup>	6421,3+1,3 (НМА) <sup>г</sup>
2018	28252,0	12787,5	1660,6 <sup>а</sup>	13803,7+0,2 (НМА) <sup>г</sup>
2019	20122,75	11527,5	1641,05	6954,2

<sup>а</sup> – 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;

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

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

<sup>г</sup> – 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) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

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

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

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

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

<sup>и</sup> – 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;

<sup>к</sup> – 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;

<sup>л</sup> – 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, зачисляемые 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;

<sup>м</sup> – 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;

<sup>н</sup> – 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;

<sup>о</sup> – 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) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

<sup>п</sup> – поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

<sup>р</sup> – 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 секвестрованной 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;

<sup>с</sup> – 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;

<sup>т</sup> – 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 секвестрованной 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 статьями 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 (2011–2019 г.), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой загранучреждениями (2015–2019 гг.), (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 г. и 2010–2019 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы) (до 2017 г. включительно), (ж) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2018 гг.), (з) доходы 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., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный), URL: [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru), расчеты авторов.

По абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2019 г. сократились почти на 29% (до 20,1 млрд руб.). После 2010 г. эта величина оказалась наименьшей, за исключением показателя 2015 г. (18,6 млрд руб.).

Поступления от продажи акций уменьшились почти на 10% (до 11,5 млрд руб.), что после 2010 г. превосходит лишь величину 2015 г. (6,3 млрд руб.). Доходы от продажи земельных участков остались примерно на уровне предыдущего года, составив 1,64 млрд руб.<sup>1</sup>, что соответствует уровню 2015 г. Вдвое сократились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (6,95 млрд руб.) после 2010 г. явилась минимальной, за исключением показателя 2017 г. (6,4 млрд руб.). Продажа акций обеспечила более 57% (в 2018 г. – более 45%), продажа имущества – 34,6% (в 2018 г. – около 1/2), а продажа земли – более 8% (в 2018 г. – менее 6%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2019 г. (табл. 7) увеличился по сравнению с предшествующим годом более чем на 34%.

Их абсолютная величина (486,1 млрд руб.) уступала лишь рекордным показателям 2016 г., когда имела место сделка с акциями «Роснефти»<sup>2</sup>. В 2019 г. подобные сделки отсутствовали, а соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества еще больше сдвинулось в сторону последних.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества составила чуть более 4%.

<sup>1</sup> Включая доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые разграничена, находящихся в пользовании бюджетных и автономных учреждений (37,9 млн руб.).

Ранее такая статья в бюджетной отчетности отсутствовала, хотя соответствующие данные публиковались в Информации Федерального казначейства по показателям, характеризующим эффективность управления государственным имуществом (2015 г. – 0,433 млн руб., 2016 г. – 2,381 млн руб., 2017 г. – 4,962 млн руб., 2018 г. – 0,1835 млн руб.).

При этом в ежемесячном Отчете об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г. отсутствует статья доходов от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений, содержащаяся в бюджетной отчетности 2014–2018 гг.

<sup>2</sup> Схема продажи пакета акций компании предусматривала выплату вырученных средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «РОСНЕФТЕГАЗа», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании.

Доходы от использования государственного имущества достигли почти 96%, оказавшись по своей абсолютной величине максимальными за весь период с начала 2000-х гг., тогда как доходы от приватизации и продажи имущества составили менее половины от величины 2014 г., хотя и превосходили показатели 2008–2010 гг. и 2015 г.

Таблица 7

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера  
из различных источников в 2000–2019 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	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	303975,2	100,0	18604,1	6,1	285371,1	93,9
2016	1363193,85/ 670798,85**	100,0	416470,5	30,6/ 62,1**	946723,35/ 254328,35	69,4/ 37,9**
2017	297074,9	100,0	21906,7	7,4	275168,2	92,6
2018	361648,13	100,0	28252,0	7,8	333396,13	92,2
2019	486068,0	100,0	20122,75	4,1	465945,25	95,9

\* – 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., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный), URL: [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru), расчеты авторов.

При этом необходимо 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 правительственным законопроектам о федеральном бюджете последних лет относятся к прочим неналоговым доходам. В минувшем году такие поступления на основании специального Закона от 28 ноября 2018 г. (№ 454-ФЗ) подлежали перечислению до 1 августа 2019 г. с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли Центробанка, направляемой в федеральный бюджет<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Аналогичная норма действовала и годом ранее (Закон от 5 декабря 2017 г., № 370-ФЗ).

#### 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 месяцев<sup>1</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 352-20 были утверждены важные изменения в Программу 2014 г.: она получила новую редакцию, уже четвертую после первоначальной и версий от 31 марта 2017 г.<sup>2</sup> и от 31 марта 2018 г. Срок действия этой ГП продлен на 2021 г., тогда как в прежней версии она заканчивалась в 2020 г. Соответственно продолжительность второго этапа программы (2016–2021 гг.) увеличилась до 6 лет.

Далее можно говорить об изменении объемов бюджетного финансирования и его пропорциях (табл. 8).

В целом за 9 лет (2013–2021 гг.) объем финансовых ресурсов из федерального бюджета на реализацию ГП составит 192,6 млрд руб., что всего на 2,8 млрд руб. (или 1,5%) больше, чем в прежней редакции ГП для 8-летнего временного интервала (2013–2020 гг.). Вследствие изменений в объемах бюджетного финансирования после принятия закона о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. ассигнования на реализацию ГП в целом оказались для 2019–2020 гг. примерно на 30% меньше, чем в предыдущей редакции, хотя и при небольшом запланированном годовом приросте (2%).

Таблица 8

**Размер бюджетных ассигнований государственной программы  
«Управление федеральным имуществом» в 2013–2021 гг. (млн руб.)**

Пе- риод	ГП 2013 г.*		ГП 2014 г. (исходная редакция)		ГП 2014 г. (редакция 2017/2018/2019 гг.)	
	всего	с учетом допол- нительного фи- нансирования	всего	в том числе по подпро- грамме «Повышение эффективности управ- ления государственным имуществом и привати- зации»	всего	в том числе по подпро- грамме «Повышение эф- фективности управления государственным имуще- ством и приватизации»
1	2	3	4	5	6	7
2013	5474,3	5896,9	23629,8	5673,8	23287,2	5474,3
2014	5251,4	9666,6	22093,5	5436,1	22093,5	5436,1
2015	5275,1	9842,7	27537,6	5298,9	27938,9	5408,5
2016	5469,8	11180,5	25261,0	5138,9	24854,5	4465,8
2017	5775,8	8028,8	26903,6	5158,6	22971,3	4127,6
2018	6192,0	7869,2	29605,5	5531,4	22491,1/ 23047,6**	4046,0/ 4058,0
2019					22172,6/ 22621,5**/ 15811,4***	3991,6/ 4069,4**/ 4092,5***
2020					22944,5**/ 16123,5***	4131,2**/ 4155,5***

<sup>1</sup> 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 (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 468–475.

<sup>2</sup> Анализ редакции ГП, утвержденной весной 2017 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: некоторые итоги и перспективы реализации. В: Экономическое развитие России. Том 24. № 12. С. 51–67.

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7
2021					16449,7***	4217,7***
Всего	33438,4	52484,8	155031,1	32237,7	165809,1/ 189759,0**/ 192577,6***	32949,8/ 37170,8**/ 41436,0***

\* – 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.;

\*\*\* – в редакции 2019 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., 30 марта 2018 г. и 29 марта 2019 г.).

При этом объем финансирования подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» оказывается несколько больше величин, предусмотренных предыдущей версией: 2019 г. – 4092,5 млн руб., 2020 г. – 4155,5 млн руб. В 2021 г. при небольшом приросте (1,5%) размер ассигнований вырастет до 4217,7 млн руб. В результате удельный вес подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» составит около 1/4 финансирования ГП в целом (против менее 20% в предыдущих версиях). Тем не менее адресатом основной части бюджетных ассигнований остается подпрограмма «Управление государственным материальным резервом».

При сохранении прежних целей и задач ГП в новой редакции целевыми показателями (индикаторами) ГП остаются средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием и имущества государственной казны РФ (%).

Ожидаемые результаты, как и ранее, заключаются в утверждении, к 2020 г. Прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. и увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 34,5% в 2021 г. (вместо 24% в 2019 г. и 29,5% в 2020 г.).

Количество целевых индикаторов, относящихся к подпрограмме 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации», имеющих количественное выражение, сократилось до 11 ед. (против прежних 14 показателей и 16 в первоначальной версии 2014 г.).

В части оптимизации состава и структуры масштабов федерального имущества исключены показатели доли хозяйственных обществ и ФГУ, для которых определена целевая функция (в отношении ФГУПов это было сделано в 2017 г., для объектов казны – в 2018 г.). Соответственно в ожидаемых результатах подпрограммы перестало фигурировать определение к 2019 г. целевой функции для 100% организаций с государственным участием.

Кроме того, в связи с отсутствием ресурсного обеспечения, необходимого для реализации мероприятий по автоматизации управления федеральным имуществом, и несогласованием выделения дополнительных бюджетных ассигнований исключен показатель доли 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% 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.).

В текстовой части ГП произошли следующие изменения.

В перечень мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации, повторно включены исключенные в 2017 г.:

- 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, проводимые 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 над выполнением обязательств новыми собственниками.

Соответственно в ожидаемых результатах достижения цели оптимизации состава и структуры федерального имущества вновь появились:

- 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.

С одной стороны, в него по аналогии с мероприятиями по повышению эффективности продажи федерального имущества повторно включено исключенное годом ранее обеспечение публичности сохраняемых в федеральной собственности компаний с государственным участием путем поэтапного вывода компаний на организованный рынок ценных бумаг. С другой стороны, исключено обеспечение избрания профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля, в том числе крупнейших компаний. Правда, при этом привлечение профессиональных директоров и независимых экспертов по-прежнему упоминается в контексте расширения конкурентности и открытости механизмов привлечения руководителей в компании с государственным участием, а также повышения действенности органов их управления и контроля.

В отношении неиспользуемых земельных участков заявлена их передача помимо муниципальной собственности также и в собственность субъектов Российской Федерации, которая ранее вообще не упоминалась.

Также в документ внесены многочисленные изменения редакционного характера.

Новая редакция ГП, как и предшествующие, содержит целый ряд приложений, наибольший интерес из которых представляют сведения о значениях показателей (индикаторов). Их публикация позволяет не только сравнить различные версии документа, но и оценить достижения в реализации программы (табл. 9–13).

Таблица 9

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2015–2018 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части определения целевой функции (доля активов с определенной целевой функцией)**

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

\* — показатель исключен в редакции 2019 г., значения для 2019–2020 гг. относятся к редакции 2018 г. и приведены справочно.

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 2015–2018 гг., URL: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

Таблица 10

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части оптимизации его состава и структуры**

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
% ежегодного сокращения количества АО с государственным участием по отношению к предыдущему году, не менее	6	20,9	5	14,6	6	8,4	9	11,2	10	11
% ежегодного сокращения количества ФГУПов по отношению к предыдущему году, не менее	15	9,7	20	22,2	13	18,8	14	10,6	15	16

*Окончание таблицы 10*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
% сокращения 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)	20	33,9	25	35	30	39,0	43	56,6	45	50
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 единые объекты)*					18	20,2	18,5	17,5	19	19,5

\* – 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 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

*Таблица 11*

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части инструментария управления государственными активами (фактически – только АО с государственным участием)**

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием, %	30	28,7	50	49,5	50	43,4	50	49,2	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	80	90	91	95	97

\* – перечни, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р;

\*\* – 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 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

Таблица 12

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»  
в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части технологического  
развития процессов управления**

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года), %	80	80,2	80	81,5	80	81	85	88,6	90	95
Доля государственных услуг, оказание которых переведено на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом, %	65	93,3	100	100	100	100	100	100	100	100
Доля полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием ФГИАС ЕСУГИ, %*					45	42,4	60		75	

\* – показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г., исключен в редакции 2019 г., значения для 2019–2020 гг. относятся к редакции 2018 г. и приведены справочно.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

Таблица 13

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»  
в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части бюджетной  
результативности**

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доля денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема поступлений в федеральный бюджет соответствующих денежных средств в соответствии с распоряжением Правительства РФ об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (кроме поступлений от продажи акций крупнейших АО), %*	–	–	100	104	100	43,6	100	38,4	100	100
% обеспечения поступлений 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 и директив Правительства РФ в части % чистой прибыли, направляемого на дивиденды по каждому АО, а также отклонения фактического значения чистой прибыли АО от запланированного)*	–	–	100	107,1	100	109,9	100	100,1	100	100



*Окончание таблицы 13*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, %*	–	–	30	40,5	40	72,4	50	79	70	75

\* – 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 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что по итогам 2018–2019 гг. после принятия третьей и четвертой редакций ГП значения большинства показателей (индикаторов) соответствовали запланированным величинам, были близки к ним или опережали их.

Во-первых, произошло полное определение целевой функции для хозяйственных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральных госучреждений, что должно означать завершение процесса этого процесса в отношении всех организаций с государственным участием<sup>1</sup> с исключением этого блока из набора показателей (индикаторов) ГП и определения целевого назначения имущества из задач подпрограммы 1. Однако результаты этого пока не нашли своего отражения в официальных документах.

Попутно стоит отметить, что имевшее место в 2018 г. отставание фактических величин от плановых по показателю доли государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием (43,4% против 50%) в 2019 г. было преодолено с фактическим достижением планового значения (49,2% против 50%).

Во-вторых, налицо постоянное опережение по показателям уменьшения числа АО с государственным участием (% ежегодного сокращения) и площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. Для ФГУПов опережение, наблюдавшееся в 2017–2018 гг., в прошедшем году сменилось отставанием (примерно на четверть). Аналогичная картина наблюдалась и для прочего имущества казны.

По показателю соотношения стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, который довольно труден для прогнозирования, наблюдалось опережающее достижение запланированных величин. Так, по итогам 2019 г. достигнут результат, превышающий ориентиры на 2020–2021 гг.

В-третьих, стоит отметить отставание фактических величин от плановых в последние два года по показателю доли 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 Правитель-

<sup>1</sup> Этот показатель перестал измеряться с исключением из набора индикаторов для ФГУПов с 2017 г. (после достижения в 2015–2016 гг. величины 100%), а для объектов казны РФ – в 2018 г. (после выявления Счетной палатой РФ некорректной работы информационной системы «Казна» (ИС «КАЗНА») в части количественного учета объектов).

ства РФ об утверждении Прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших АО) (43,6 и 38,4% в 2018–2019 гг. соответственно против 100%).

Общими причинами существенного (более чем вдвое) расхождения являются низкая привлекательность продаваемых активов, усиление роли независимых продавцов, осуществляющих приватизацию, как правило, с более длительными сроками экспозиции и частыми переносами торгов, приостановка последних в связи с проработкой вопросов создания вертикально-интегрированных структур (ВИС), сохранения за государством доли в капитале, рассмотрения возможности продажи с инвестиционными условиями, передачи в региональную собственность. Для сравнения отметим, что значения другого показателя бюджетной результативности (перечисленных в федеральный бюджет дивидендов) в 2018–2019 гг. соответствовали намеченным ориентирам или превышали их.

В новой редакции ГП 2019 г. скорректирован пакет нормативных правовых актов (НПА), предполагаемых к принятию.

В прежней редакции 2018 г. речь шла об утверждении распоряжением Правительства РФ Приватизационной программы на 2020–2022 гг., а также внесении изменений в правительственное постановление о совершенствовании учета федерального имущества и закон об унитарных предприятиях (по регулированию продажи их имущества)<sup>1</sup>. Теперь вместо последнего предполагается принятие двух новых важных законов: «О государственном и муниципальном имуществе» (нормативное закрепление понятия «имущество», а также понятий, с ним связанных (виды, характеристики, критерии определения, требования к учету, особенности управления и порядок владения (прекращения прав)) и «О приватизации государственного и муниципального имущества в части привлечения стратегических инвесторов» (нормативное закрепление новой модели отчуждения такого имущества указанным путем).

\* \* \*

Завершилась реализация 3-летней Приватизационной программы 2017–2019 гг. По большинству показателей ее итоги оказались много скромнее результатов предыдущей.

Из числа включенных в нее крупнейших активов на основании отдельных правительственных решений была осуществлена всего одна сделка по продаже 100% акций АО «ПО Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО) (около 1,9 млрд руб.) в 2019 г. Ее ближайшим по времени и размеру аналогом из программы 2014–2016 гг. является продажа 100% акций ОАО «Архангельский траловый флот» на сумму 2,2 млрд руб. в пользу профильного стратегического инвестора (ООО «Вирма») на условиях акционерного соглашения с администрацией Архангельской области в отношении управления общим имуществом в части социальных обязательств, сохранения рабочих мест и развития портовой инфраструктуры в регионе.

---

<sup>1</sup> Для сравнения в редакции 2017 г. предполагалось внесение изменений в два президентских указа (по ограничениям на приватизацию и перечню стратегических организаций) и один закон (по кругу наследников выморочного имущества).

Наиболее весомой бюджетообразующей сделкой на протяжении всего периода Приватизационной программы 2017–2019 гг. стал выкуп по индивидуальной схеме в рассрочку пакета акций телекоммуникационной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, со стороны АФК «Система». Полученная за 3 года государством сумма (26,65 млрд руб.) существенно превосходит сумму, вырученную от продажи пакета акций (13,76%) ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» в 2014 г. (18,796 млрд руб.), но почти вдвое уступает выручке от продажи пакета акций АК «АЛРОСА» (ПАО) (10,9%) в 2016 г. (52,2 млрд руб.).

В динамике продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ по стандартным процедурам и акционировании унитарных предприятий по сравнению с периодом 2014–2016 гг. наблюдался очевидный провал. Произошло уменьшение количества проданных пакетов акций (долей) почти на 2/3, приватизируемых ФГУПов – более чем на 1/3. Сумма поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим (10,3 млрд руб.), оказалась на 58% меньше, чем в 2014–2017 гг. (более 24,8 млрд руб.). Менее результативной оказалась и деятельность по формированию вертикально-интегрированных структур.

В то же время количество проданных объектов казны выросла почти на 27%. Ведущую роль в этом сегменте играет Росимущество (его территориальные органы). Однако можно говорить о существенном повышении значимости независимых продавцов, обеспечивших основной результат при продаже акций (долей) хозяйственных обществ.

Новый Прогнозный план приватизации на 2020–2022 гг. содержательно выстроен аналогично трем предыдущим 3-летним программам. При сопоставлении с ними по количеству активов, приватизируемых в обычном порядке, он выделяется наименьшим числом предлагаемых к приватизации коммерческих организаций (унитарных предприятий и хозяйственных обществ), но максимальным количеством объектов иного имущества. Прогнозная величина бюджетных доходов от приватизации (помимо крупнейших сделок) минимальна (кроме программы 2014–2016 гг.). Перечень компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, сопоставим с программой 2017–2019 гг., во многом пересекаясь с ней, при отсутствии прогноза поступлений.

Изменения, внесенные в закон о приватизации, находятся в русле тенденций последних лет и ориентированы на повышение прозрачности и эффективности приватизационного процесса (допуск частных продавцов к приватизации регионального и муниципального имущества, исключение возможности подачи заявок в письменном виде для основных способов продажи с переходом к открытой форме подачи предложений). Откорректировано и несколько упрощено Положение 2017 г. об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца.

Что касается имущественного комплекса, принадлежащего государству, то число унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государства в капитале, по данным из различных источников, находилось в русле многолетней тенденции уменьшения количества хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Детальный анализ указывает на продолжение сокращения доли компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, за счет увеличения удельного веса миноритарных пакетов.

На рынке корпоративного контроля госкомпаний выступали продавцами («Трансконтейнер»). Вместе с тем продолжался активный процесс формирования государством

ВИС и усиления госкорпораций («Почта России», «Ростелеком»). Сравнительно новым моментом стало создание публично-правовых компаний («Российский экологический оператор» и «Военно-строительная компания»).

После длительного обсуждения были приняты принципиально важные поправки в Закон об унитарных предприятиях. Круг оснований для их создания сужен, конкретизирован и поставлен в зависимость от состояния конкуренции на рынке и разрешения антимонопольного органа. Предприятия, созданные до вступления в силу новых правовых норм, т.е. до начала 2020 г., действующие на конкурентных рынках, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до начала 2025 г. В случае непринятия и неисполнения таких решений предприятия подлежат ликвидации в судебном порядке. Основным адресатом действия новых запретительных и ограничительных норм является региональный и муниципальный уровень, где сосредоточена основная масса унитарных предприятий.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников. Их доля достигала рекордных величин с начала 2000-х годов (около 96%). Рост абсолютной величины поступлений имел место практически по всем источникам, за исключением доходов от сдачи в аренду имущества, хотя доходы от сдачи имущества казны по-прежнему продолжали расти. В наибольшей степени увеличились перечисляемые в бюджет дивиденды. Поступления из всех невозобновляемых источников, напротив, сократились. Наиболее весомыми среди них были доходы от продажи акций (долей) хозяйственных обществ.

Получила продолжение практика ежегодных изменений в госпрограмму «Управление федеральным имуществом». Она продлена на 1 год (до 2021 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 исключением показателя определения целевой функции для АО с государственным участием и учреждений, что ранее было сделано для унитарных предприятий и объектов казны. Итоги реализации указанной подпрограммы в 2018–2019 гг. указывают на формальное достижение или опережение намеченных ориентиров по большинству индикаторов.

## **6.2. Стандарты и практика корпоративного управления: некоторые актуальные тенденции<sup>1</sup>**

### **6.2.1. Этапы становления «российских стандартов» корпоративного управления**

Анализ практики корпоративного управления невозможен вне понимания контекста развития корпоративного управления в российской и мировой практике. С достаточной степенью условности можно выделить следующие основные этапы его развития.

---

<sup>1</sup> Авторы раздела: *Аневалова Е.А.*, старший научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Полежаева Н.А.*, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник лабора-

В «дикий» период 1990-х годов, несмотря на принятие базовых норм корпоративного права, стандарты «хорошей практики» в России не только не соблюдались, но и не являлись ориентиром. Происходило постприватизационное перераспределение собственности в корпоративном секторе.

В Великобритании в этот же период был подготовлен и принят Первый кодекс корпоративного управления (1992 г.) – Кодекс Кэдбери (Cadbury Code), когда были разработаны рекомендации по лучшим практикам корпоративного управления. Кодекс Кэдбери положил начало не только британским кодексам хорошего поведения, но и подготовил почву для развития кодексов в Европе.

В 1999 г. были приняты Принципы корпоративного управления уже на уровне ОЭСР (OECD Principles of Corporate Governance), представляющие собой стандарты и надлежащую практику, а также рекомендации по их внедрению, которые могут быть адаптированы с учетом специфики и условий конкретных стран и регионов. Принципы содержали конкретные рекомендации для законодательных инициатив и инициатив в области регулирования в странах, входящих и не входящих в ОЭСР. Они стали международным ориентиром для лиц, формирующих политику, инвесторов, компаний и других заинтересованных лиц. Принципы легли в основу широкой программы сотрудничества между ОЭСР и странами, не входящими в ОЭСР, и были названы в качестве одного из 12 основополагающих стандартов для надежных финансовых систем. На них, в частности, основан раздел Отчетов Всемирного Банка и Международного валютного фонда о соблюдении стандартов и кодексов (Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC), посвященный корпоративному управлению.

Для второго периода (примерно 2000–2003 гг.) в России характерен явный прогресс на уровне наиболее крупных эмитентов. Вопросы корпоративного управления стали представлять интерес для крупнейших российских компаний. На общем фоне продолжающейся концентрации акционерного капитала, объединения предприятий, реорганизации созданных бизнес-групп (холдингов), внутри- и межотраслевой экспансии, активизации поиска внешних финансовых источников за рубежом в России в 2002 г. был принят первый Кодекс корпоративного управления.

Он был призван восполнить пробелы российского законодательства об акционерных обществах. В начале 2000-х годов некоторые крупные российские компании («ЮКОС», ЛУКОЙЛ, «Вимм-Билль-Данн», АФК «Система», «Норильский никель», Магнитогорский металлургический комбинат, СУАЛ) раскрыли информацию о своих бенефициарных собственниках. Увеличилось число независимых директоров в советах российских компаний, возросла доля российских компаний, которые начали выплачивать дивиденды своим акционерам. Однако позитивная практика (во многом формальная) распространялась только на крупнейшие частные компании.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов кодексы корпоративного управления принимаются в Австрии, Бельгии, Германии, Франции, Швейцарии, Швеции<sup>1</sup>. В тот же период аналогичные документы разрабатываются в Австралии, Канаде, США и Японии.

---

тории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Радыгин А.Д.*, д-р экон. наук, профессор, руководитель научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, директор ИПЭИ РАНХиГС, директор Института ЭМИТ РАНХиГС.

<sup>1</sup> См.: *Haar B.* Shareholder Wealth vs. Stakeholder Interests? Evidence from Code Compliance Under the German Corporate Governance Code (November 24, 2016). SAFE Working Paper No. 154. URL: <https://ssrn.com/abstract=2875275>.

**Третий период (2004–2005 гг.)** связан с последствиями дела «ЮКОС» и характеризуется «замораживанием» дальнейших корпоративных инициатив. Вместе с тем завершается создания формальной инфраструктуры корпоративного управления компаний – кодексов корпоративного управления, внутренних регламентов, квот независимых директоров, комитетов по работе с акционерами, корпоративных секретарей и т.п. Спрос на новации прежде всего предъявляли компании «второго эшелона», которые готовились к выходу на финансовый рынок.

Общие последствия финансового кризиса 1998 г. обусловили целый ряд глобальных сдвигов начала 2000-х годов. Крах Enron и WorldCom в США, аналогичные скандалы с Independent Insurance в Великобритании, Elan в Ирландии, Kirch в Германии, Royal Ahold в Нидерландах и HIN Insurance (НИН) и One.Tel в Австралии поставили под вопрос эффективность практик корпоративного управления и финансового регулирования<sup>1</sup>. В результате этой серии крупных корпоративных скандалов Принципы корпоративного управления ОЭСР были пересмотрены в 2004 г. Основными направлениями пересмотра стали<sup>2</sup>: (а) обеспечение основы для эффективной системы корпоративного управления, которая до этого в Принципах не отражалась (принцип I); (б) эффективное осуществление права собственности; (в) обращение с конфликтами интересов.

Для **четвертого периода (примерно 2006–2008 гг.)** в России стали характерными процессы активизации государства и компаний с участием государства на рынке корпоративного контроля. Происходит создание государственных корпораций, увеличение пакетов акций, находящихся в государственной собственности, отмечен рост числа IPO и трансграничных слияний и поглощений, в том числе как средство защиты бизнеса путем привлечения крупных иностранных инвесторов.

Кризис 2008 г. положил начало **следующему периоду (2008–2014 гг.)**, став в определенном смысле новым импульсом для развития корпоративного управления. Недостатки корпоративного управления и финансовые риски были признаны значимыми причинами мирового кризиса. Принятый в 2014 г. новый российский Кодекс корпоративного управления (далее – ККУ)<sup>3</sup>, уже по инициативе созданного мегарегулятора в лице Банка России, в большей степени стал соответствовать рамочным Принципам корпоративного управления ОЭСР.

Последующие годы, **примерно с 2015 г. и вплоть до настоящего времени**, с некоторой долей условности можно охарактеризовать как период стагнации в развитии позитивных практик корпоративного управления, в том числе в связи с завершением подстройки соответствующей инфраструктуры крупнейших государственных и частных компаний под формальные требования регулятора и международные рамочные стандарты. Вместе с тем отдельные позитивные практики перешли на уровень средних российских компаний. При этом, по некоторым оценкам, компании, котирующиеся на российской бирже, в значительной степени следуют лучшей практике корпоративного управления, соблюдая формально практически все требования Кодекса.

---

<sup>1</sup> См.: Hill J.G. Regulatory Responses to Global Corporate Scandals // Wisconsin International Law Journal. 2005. Vol. 23. Issue 3. P. 369–373. 375–376.

<sup>2</sup> См.: Kirkpatrick G. (OECD). Improving corporate governance standards: the work of the OECD and the Principles, 2005. P. 2–4.

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

Наиболее значимым событием в мире в данной области стало утверждение в 2015 г. новых Принципов корпоративного управления ОЭСР/G20, которые сохранили основные особенности и содержание принципов 2004 г., однако включают более подробные рекомендации. Хотя новые Принципы не являются революционными, они стремятся повысить стандарты в ряде областей на развитых и развивающихся рынках, лучше отражают важные различия в глобальной системе корпоративного управления и признают пределы глобального сближения практик корпоративного управления<sup>1</sup>. Доминирующим остается акцент на интересы акционеров и на максимизацию акционерной стоимости компании.

Вместе с тем, в академической литературе обсуждаются различия между максимизацией благосостояния акционеров и максимизацией рыночной стоимости компании в контексте корпоративной политики<sup>2</sup>, проблемы изменения баланса отношений между менеджерами и собственниками под воздействием, например, глобализации<sup>3</sup> или «финансализации» корпоративного управления<sup>4</sup> и др. В более прикладном дискурсе ставится вопрос о смещении акцента в пользу долгосрочных целей корпоративного управления и новых сфер ответственности современной корпорации. Для последних лет в контексте пересмотра акцентов корпоративного управления весьма характерной стала интенсивная дискуссия об усилении внимания к интересам всех типов стейкхолдеров, вопросам общественного благосостояния, экологическим аспектам и прочим проблемам, связанные с качеством жизни, роли технологических сдвигов и цифровизации и др.<sup>5</sup>

Тем не менее принципы 2015 г. пока остаются на консервативных позициях, не следуя конъюнктурно-модным тенденциям, часто весьма поверхностным, как это происходит с целым рядом других международных документов, формулирующих те или иные своды правил для поведения хозяйствующих субъектов.

Отдельно следует уточнить некоторые особенности регуляторной практики, сложившейся к настоящему времени. В мировой практике сегодня существует обязательное и гибридное регулирование корпоративного управления. В рамках обязательного регулирования (например, Индия, США) регулятор в форме закона устанавливает правила корпоративного управления, одинаковые и обязательные для всех компаний. Закон не углубляется в причины несоблюдения правил. Такая модель регулирования не является высокочрезмерной и весьма оперативна, однако страдает дефицитом гибкости, нехваткой

<sup>1</sup> См.: *Wong S.* The «New» G20/OECD Principles of Corporate Governance: More than Meets the Eye // *Hawamah Journal*. Issue 02/2015. P. 22.

<sup>2</sup> См.: *Hart O., Zingales L.* Companies Should Maximize Shareholder Welfare Not Market Value // *Journal of Law, Finance, and Accounting*, 2017, 2: 247–274.

<sup>3</sup> См.: *Schymik J.* Globalization and the evolution of corporate governance // *European Economic Review*, Volume 102, February 2018, Pages 39–61; *Dignam A., Galanis M.* The Globalization of Corporate Governance. Routledge, 2016.

<sup>4</sup> *Admati Anat R.* A Skeptical View of Financialized Corporate Governance // *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 3 (Summer 2017), pp. 131–150;

<sup>5</sup> См.: *The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance*. Ed. by Jeffrey N. Gordon and Wolf-Georg Ringe. Oxford, 2018; *The Handbook of the Economics of Corporate Governance*, Volume 1, 1st Edition. Ed. by Benjamin Hermalin, Michael Weisbach. North Holland, 2017; *Pacces A.* Rethinking Corporate Governance. The Law and Economics of Control Powers. Routledge Research in Corporate Law, 2015; *Gelter M.* Comparative Corporate Governance: Old and New. ECGI Law Working Paper N 321/2016, July 2016; *Fenwick M., Vermeulen E.P.M.* The End of the Corporation. ECGI Working Paper N 482/2019, November 2019; *Fenwick M., Vermeulen E.P.M.* Technology and Corporate Governance: Blockchain, Crypto, and Artificial Intelligence. ECGE Law Working Paper N 424/2018, November 2018 и др.

мотивации у компаний, несоразмерностью бремени для небольших компаний, слабой привлекательностью для иностранных инвесторов.

Гибридное регулирование сочетает в себе законодательство («жесткое право») и кодекс корпоративного управления («мягкое право»). При этом кодекс может быть безоговорочно добровольным (Белоруссия, Казахстан, Монголия, Тунис, Украина) или основанным на подходе «соблюдай или объясняй» (comply or explain). Последний используется в большинстве крупных развитых и развивающихся стран (в том числе, Бельгия, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Эстония, Польша, Венгрия, Греция)<sup>1</sup>.

При подходе «соблюдай или объясняй» принципы и кодексы корпоративного управления являются рекомендательными и соответственно необязательными для соблюдения. Однако компания, не выполнившая какое-либо правило, должна предоставить достаточное этому объяснение. Как применение правила, так и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу. В случае непредставления объяснения или его недостаточности компания может быть наказана.

Подход «соблюдай или объясняй» считается более эффективным, так как позволяет компаниям более гибко приспосабливать правила корпоративного управления под их характерные особенности, дает относительную свободу в принятии наиболее подходящих для них структур управления для улучшения результатов управления. Тем не менее он является более затратным при реализации, особенно в менее развитых экономиках мира.

ККУ в современной российской практике регулирования корпоративного управления представляет собой «мягкое право», которое в совокупности с «жестким правом» – законодательством – создает систему гибридного регулирования. В таком регулировании законы регламентируют такие элементы корпоративного управления, как организация совета директоров, права акционеров, наличие аудиторского комитета и обязательного внешнего аудита. Кодексы имеют дело с вопросами, связанными с независимостью членов совета, внутренним контролем и управлением рисками, наличием комитетов по вознаграждениям и по назначениям.

Принятие ККУ направлено на придание системе корпоративного управления страны прозрачности и понятности, на повышение доверия инвесторов, клиентов, работников и широкой общественности к управлению и контролю в акционерных компаниях. Но для этого кодекс должен соблюдаться. В противном случае даже самый качественный по своему содержанию документ как инструмент для улучшения показателей управления может оказаться неэффективным. В связи с этим проблема внедрения кодекса, равно как и использование тех или иных механизмов для такого внедрения, очень важна. Соблюдение российского ККУ 2014 г. является добровольным, однако акционерным обществам, ценные бумаги которых обращаются на организованных торгах, следует осуществлять раскрытие информации о соблюдении принципов ККУ и о причинах их несоблюдения. Следовательно, соответствие котируемых компаний российскому ККУ базируется на так называемом подходе «соблюдай или объясняй».

---

<sup>1</sup> См.: Полежаева Н. Соблюдение Кодекса корпоративного управления: есть ли улучшения? / Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. – С. 452–478.



### 6.2.2. Совет директоров и наблюдательный совет в системе корпоративного управления

В современной системе корпоративного управления роль совета директоров (и/или наблюдательного совета) трудно переоценить. Он является важнейшим внутренним механизмом корпоративного управления, призванным обеспечивать соблюдение интересов акционеров и иных стейкхолдеров компании, осуществлять контроль над деятельностью исполнительных органов.

Как известно, в мировой практике существуют две традиционные модели совета директоров – одно- и двухуровневая с точки зрения формализации наблюдательного совета как самостоятельной структуры. Наблюдательные советы и, следовательно, двухуровневая система совета директоров, существуют в Германии, Польше, Франции, Италии, Нидерландах, Китае и др. В этой модели наблюдательный совет (*supervisory board*) входит в структуру двухуровневого совета директоров наряду с управляющим советом (*management board*). Его функции четко определены: он исполняет только часть функций совета директоров, главной из которых является надзор и контроль за управляющим советом. Другие функции могут отличаться в зависимости от страны. Наблюдательный совет состоит из независимых директоров. Тем не менее в мире преобладает одноуровневая система совета директоров (США, Великобритания, Швейцария и др.), в которой наблюдательный совет не выделяется<sup>1</sup>.

Появление этих двух систем имеет исторические причины. Например, в Великобритании независимая предпринимательская собственность на ранней стадии развивалась без участия государства или иного института, контролирующего управление. В Германии обязательные наблюдательные советы берут начало в 1870-х годах, когда государство передало свою функцию надзора за акционерными обществами отдельным наблюдательным советам. Эти модели имеют свои плюсы и минусы, и сравнительное право и опыт не показывают явного превосходства ни одной из них.

Наиболее значимым правовым трендом является предоставление акционерам выбора между одноуровневой и двухуровневой системами (Франция, Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Финляндия, Дания, некоторые неевропейские страны). Некоторые страны, в том числе Италия и Португалия, предлагают выбор между большим числом систем. Европейский союз также предоставляет акционерам выбор между этими системами в «европейской компании». Германия в этом вопросе остается на консервативных позициях и отказывается предоставлять акционерам выбор (во многом из-за сильных профсоюзов), хотя предложения о такой реформе звучат давно.

Еще одной тенденцией является разнообразие (возрастное, гендерное) состава наблюдательного совета.

В современном мире актуальна дискуссия о возможном расширении полномочий наблюдательного совета. Основные изменения в немецком кодексе корпоративного управления 2015 г. подчеркнули растущую роль наблюдательного совета, предоставив ему право назначать членов управляющего совета и освобождать их от обязанностей,

---

<sup>1</sup> См.: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. Статут, 2014. 620 с.; Рубенко Г.Л. Правовой статус органов управления акционерных обществ. Статут, 2007. 190 с.; ORCD Corporate governance factbook 2019 // URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Factbook.pdf>.

фиксировать их вознаграждение. В Китае, напротив, за наблюдательным советом зафиксирован только контроль за управляющим советом. Активно обсуждаются также вопросы возрастного и гендерного разнообразия среди членов наблюдательного совета.

Существенно, что в России принята одноуровневая система совета директоров, однако наблюдательный совет является синонимом совета директоров, исполняя все функции совета директоров. В этом и заключается противоречивость (конфликтность) действующей модели в отличие от мировой практики – российский совет директоров (наблюдательный совет) в одном лице осуществляет общее руководство корпорацией, контрольно-надзорные функции и, в ряде случаев, текущее управление. Включение в таком формате в совет директоров того или иного числа независимых директоров не снимает указанное противоречие.

Совет директоров (наблюдательный совет) является центральным элементом в системе корпоративного управления публичного акционерного общества в России. От качества работы этого органа управления организации и принимаемых им решений зависит успешность дальнейшего развития компании, ее привлекательность для инвесторов, а также доверие к ней со стороны контрагентов, акционеров и иных заинтересованных лиц. На совет директоров возложены важные управленческие функции, такие как утверждение стратегии, обеспечение устойчивости деятельности организации в долгосрочной перспективе, обеспечение организации системы управления рисками, назначение, контроль и оценка работы исполнительных органов, создание системы мотивации, отвечающей задаче привлечения и удержания высококвалифицированных специалистов, создающей стимулы для достижения долгосрочных целей. В связи с этим особое значение приобретают вопросы эффективности работы совета директоров, комитетов и членов совета директоров, соответствия результатов их работы потребностям организации, своевременное выявление сфер и областей, в которых компетенция совета директоров может быть улучшена, а также вопросы планирования преемственности совета директоров<sup>1</sup>.

Корпоративное законодательство РФ в части совета директоров регламентирует такие элементы, как компетенцию и избрание совета, его заседания<sup>2</sup>. ККУ имеет дело с вопросами, связанными с эффективностью и профессионализмом совета директоров, независимостью его членов. Соответствие практики компаний ККУ контролирует Банк России. Первый Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2015 г. Банк России опубликовал в апреле 2017 г.<sup>3</sup> Четвертый и на данный момент последний Обзор по итогам 2018 г. обнародован в ноябре 2019 г.<sup>4</sup>

Для четвертого Обзора Банк России провел исследование отчетов о соблюдении принципов и рекомендаций ККУ, предоставленных акционерными обществами, акции которых включены в котировальные списки первого и второго уровней ПАО Московская Биржа (КС1 и КС2 соответственно). По сравнению с прошлым годом общее количество

---

<sup>1</sup> См.: Информационное письмо Банка России от 26.04.2019 № ИН-06-28/41 «О рекомендациях по организации и проведению самооценки эффективности совета директоров (наблюдательного совета) в публичных акционерных обществах» // Вестник Банка России, № 29, 30.04.2019.

<sup>2</sup> См., например: Глава VIII Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // РГ, № 248, 29.12.1995.

<sup>3</sup> URL: [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/24046/Review\\_17042017.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/24046/Review_17042017.pdf).

<sup>4</sup> URL: [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/25363/Review\\_29112019.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/25363/Review_29112019.pdf).

обществ, акции которых включены в КС1 и КС2, уменьшилось с 75 до 65. При подготовке же Обзора использовались данные только 63 акционерных обществ, которые отчитались в установленной форме.

Следует отметить, что и Банк России, и другие институты, анализирующие соответствие российских компаний ККУ, в своих исследованиях использовали главным образом открытую информацию, представленную в раскрываемых документах компаний (ежеквартальные и годовые отчеты, отчеты о соблюдении принципов ККУ, списки аффилированных лиц, сообщения о существенных фактах и пр.), и не осуществляли проверку в отношении достоверности такой информации. Акционерные общества самостоятельно определяли степень соблюдения того или иного принципа ККУ, и институты, проводившие анализ, отмечают высокий уровень формальности и низкую информативность в предоставленных компаниями отчетах, особенно в части объяснений к отступлениям от правил корпоративного управления.

По результатам анализа отчетов о соблюдении принципов и рекомендаций ККУ за 2018 г. можно отметить продолжение положительной динамики уровня внедрения и качества объяснений причин несоблюдения (частичного соблюдения) принципов и рекомендаций ККУ обществами, акции которых включены в котировальные списки.

По сравнению с 2017 г. увеличилось количество принципов ККУ, полностью соблюдаемых указанными обществами. Так, согласно самооценке, средний уровень внедрения принципов ККУ вырос на 5% и составил 76% от общего числа принципов ККУ. Средний уровень качества объяснений причин несоблюдения (частичного соблюдения) принципов и рекомендаций ККУ, приведенных обществами, вырос на 7% и составил 60%.

В 2018 г. положительная динамика наблюдалась и в отношении соблюдения принципов отдельных глав ККУ (табл. 14).

*Таблица 14*

**Доля обществ, заявивших о полном соблюдении принципов  
отдельных глав ККУ**

Глава ККУ	Кол-во принципов	Все ПАО, %			
		2015	2016	2017	2018
I. Права акционеров	13	5	6	7	21
II. Совет директоров	36	0	0	0	0
III. Корпоративный секретарь	2	45	77	85	86
IV. Система вознаграждения	10	6	5	11	13
V. Система внутреннего контроля и управления рисками	6	42	55	60	65
VI. Раскрытие информации	7	15	17	25	33
VII. Существенные корпоративные действия	5	7	9	7	10

*Источник:* данные Обзора практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2018 г. Банка России

Глава II является самой объемной (36 принципов) и описывает принципы организации работы совета директоров, его роль в обеспечении эффективности функционирования общества и соответствие его деятельности долгосрочным интересам общества и его акционеров. Ее рекомендации направлены на повышение прозрачности и эффективности корпоративного управления компанией и ее инвестиционной привлекательности. Положения главы II «Совет директоров общества» продолжают оставаться наименее соблюдаемыми. Как и в 2015–2017 гг., ни одно общество не заявило о полном соблюдении принципов данной главы ККУ. Средний уровень внедрения указанной главы составил 72%, что на 6% выше показателя 2017 г.

Наименее соблюдаемыми остаются принципы 2.5.1 (об избрании председателем совета директоров независимого директора либо об определении среди независимых директоров старшего независимого директора), 2.7.4 (о принятии отдельных решений квалифицированным большинством или большинством голосов всех избранных членов совета директоров), 2.8.2 (о формировании комитета по вознаграждениям из числа независимых директоров) и 2.9.2 (об оценке работы совета директоров). Так, количество обществ, внедривших принципы 2.7.4 и 2.8.2, сократилось на 3. В 2018 г. о соблюдении принципа 2.7.4 заявило 22 общества (35%), а о соблюдении принципа 2.8.2 – 25 обществ (40%).

Вместе с тем по сравнению с 2017 г. отмечается небольшая положительная динамика внедрения принципов 2.5.1 и 2.9.2 ККУ. Так, 25 обществ (40%) внедрили принцип 2.5.1 в полном объеме, тогда как в 2017 г. их было 20 (28%). О соблюдении принципа 2.9.2 в своих отчетах сообщили 26 обществ (41%), что на 2 общества больше, чем в 2017 г. (24 общества, 33%). Умеренно положительная динамика наблюдалась в отношении повышения качества объяснения причин несоблюдения (частичного соблюдения) принципов ККУ обществами.

По итогам 2018 г. доля обществ с высоким качеством объяснений выросла по сравнению с предыдущим годом на 8%. Объяснения 16 обществ (25%) превысили уровень экспертной оценки в 75% (высокое качество объяснений), что на 4 общества больше, чем в 2017 г. Почти вдвое сократилось количество обществ, объяснения которых требуют существенного улучшения. Доля таких обществ снизилась с 46 до 27%.

Например, объясняя причину отступления от принципа 2.5.1 (об избрании председателем совета директоров независимого директора либо об определении среди независимых директоров старшего независимого директора) компании часто ссылаются на то, что при избрании председателя совета директоров члены совета руководствуются авторитетом среди всех членов совета, безупречной деловой репутацией, доверием среди инвесторов и пр. Общества с государственным участием ссылаются на специфику структуры акционерного капитала. Некоторые компании отмечают, что не препятствуют введению института старшего независимого директора, но совет директоров не инициирует рассмотрение указанного вопроса.

Наиболее распространенным объяснением причины несоблюдения принципа 2.4.3 (о формировании совета директоров таким образом, чтобы количество независимых директоров составляло не менее 1/3 избранного состава совета) является отсутствие возможности общества влиять на процесс выдвижения кандидатов и избрания общим собранием акционеров членов совета директоров в составе, рекомендованном ККУ.

В числе наиболее распространенных причин несоблюдения принципа 2.8.5 (о формировании комитетов совета директоров минимум из трех членов и назначении председателем комитета независимого директора) общества отмечают загруженность независимых членов совета, их недостаточное количество, а также необходимость назначения председателем соответствующего комитета лица, обладающего большим опытом по вопросам деятельности комитета. Во многих обществах помимо ключевых комитетов (комитет по аудиту, комитет по номинациям, комитет по вознаграждениям) созданы и иные комитеты (например, по рискам, стратегии и другие), но такие комитеты чаще всего возглавляются не независимым директором (табл. 15).

Таблица 15

**Практика формирования комитетов совета директоров (75 обществ, рассматриваемых Банком России по итогам 2017 г.)**

Комитеты	КС1		КС2	
	Отдельный комитет	Реализуется в рамках другого комитета	Отдельный комитет	Реализуется в рамках другого комитета
По аудиту	44	0	28	0
По номинациям и вознаграждениям	44	0	22	0
По вознаграждениям	0	0	2	0
По стратегии	32	1	17	0
По инвестициям	5	4	2	2
По рискам	3	4	0	1
По бюджету	4	0	2	0
По корпоративному управлению	4	6	0	0
По этике	1	0	0	0
По здоровью, безопасности и окружающей среде	2	1	1	0
Технический (по надежности / технической политике и пр.)	5	0	9	0
Иные	4	—	9	—

Источник: данные третьего Обзора практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2017 г. Банка России.

В качестве причин отступления от принципов 2.9.1 и 2.9.2 (о проведении на регулярной основе оценки качества работы совета директоров, его комитетов и отдельных членов) некоторые компании ссылаются на высокий профессиональный уровень и большой опыт работы членов совета и отсутствие изменений в его составе. Однако это объяснение не является удовлетворительным, как и ссылка на отсутствие в обществе разработанной системы самооценки или порядка привлечения внешней компании для проведения таких оценок, поскольку оно не поясняет причины несоблюдения, а лишь констатирует факт несоблюдения принципа.

ККУ не рекомендует выплату вознаграждения за участие в отдельных заседаниях совета или его комитетов, а также применение любых форм краткосрочной мотивации и дополнительного материального стимулирования членов совета директоров (п. 4.2.1). В большинстве компаний членам совета выплачивается базовое вознаграждение, но при его расчете часто учитывается количество посещенных членом заседаний. Распространенной практикой является установление надбавок за председательство в совете директоров и комитетах совета. Около трети обществ используют краткосрочные инструменты мотивации членов совета (выплата премии в зависимости от выручки компании, роста капитализации, положения в отрасли), не рекомендованные ККУ, поскольку могут создавать стимулы достижения краткосрочных целей в ущерб целям долгосрочного устойчивого развития общества. Также компании редко указывают информацию о соблюдении ими принципа 4.2.2 (о долгосрочном владении акциями общества для сближения финансовых интересов членов совета директоров с долгосрочными интересами акционеров).

В целом обществам, акции которых включены в котировальные списки, за четыре года, прошедшие с начала мониторинга качества корпоративного управления Банком России, удалось достигнуть достаточно хороших результатов в области внедрения принципов ККУ и повышения уровня качества объяснений причин несоблюдения (частичного соблюдения) таких принципов. Если раньше общества часто ограничивались опи-

санием обстоятельств несоблюдения ККУ, то в 2018 г. они стали уделять внимание содержательному описанию мер, предпринимаемых в целях снижения рисков, связанных с отклонением от рекомендаций ККУ, указывать информацию о сроках приведения практики корпоративного управления в соответствие с ККУ.

Отдельное внимание следует уделить вопросам соответствия принципам корпоративного управления в части совета директоров в *13 публичных акционерных обществах с участием Российской Федерации*, акции которых обращаются на организованном рынке ценных бумаг, являющихся «флагманами рынка» и своеобразными индикаторами, по которым судят об инвестиционной привлекательности российского рынка в целом и о структурном качестве корпоративного управления в российских компаниях – это АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «Аэрофлот», ПАО АНК «Башнефть», Банк ВТБ (ПАО), ПАО «Газпром», ПАО «ОАК», ПАО «Роснефть», ПАО «Россети», ПАО «Ростелеком», ПАО «РусГидро», ПАО Сбербанк, ПАО «Транснефть», ПАО «ФСК ЕЭС». Исследованиями соблюдения этими компаниями ККУ занимается не только Банк России, но и Росимущество, Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, Рабочая группа по созданию Международного финансового центра, а также ряд научно-исследовательских институтов (например, ВШЭ).

Для анализа соответствия компаний с государственным участием принципам ККУ о совете директоров были взяты годовые отчеты за 2018 г. шести компаний<sup>1</sup>, вошедших в рейтинг качества корпоративного управления ВШЭ<sup>2</sup>: две компании с лучшими оценками (Сбербанк (4,07 из 5), АЛРОСА (3,76)), две – со средними (РусГидро (2,96), Роснефть (2,85)) и две – с самыми низкими (Газпром (1,85), Транснефть (1,6)) (табл. 16).

Таблица 16

**Соблюдение компаниями 36 принципов ККУ о совете директоров**

	Соблюдает	Частично соблюдает	Не соблюдает
Сбербанк	30	6	0
АЛРОСА	32	3	1
РусГидро	32	1	3
Роснефть	31	5	0
Газпром	23	10	3
Транснефть	25	9	2

Источник: по данным годовых отчетов компаний за 2018 г.

Таким образом, в компаниях с государственным участием с лучшими и средними оценками качества корпоративного управления количество соблюдаемых принципов ККУ о совете директоров мало отличается. У Роснефти показатель даже лучше, чем

<sup>1</sup> См.: Годовой отчет ПАО «Сбербанк России» 2018 г. URL: [https://www.sberbank.com/common/img/uploaded/redirected/com/gosa2019/docs/sberbank-annual\\_report\\_2018\\_rus.pdf](https://www.sberbank.com/common/img/uploaded/redirected/com/gosa2019/docs/sberbank-annual_report_2018_rus.pdf); Годовой отчет АК «АЛРОСА» (ПАО) за 2018 г. URL: [http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2019/06/%D0%93%D0%9E\\_2018\\_%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BB\\_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%B%D1%8F%D1%8F%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B0\\_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf](http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2019/06/%D0%93%D0%9E_2018_%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BB_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%B%D1%8F%D1%8F%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf); Годовой отчет ПАО «РусГидро» за 2018 г. URL: <http://www.rushydro.ru/upload/iblock/7d9/GO-za-2018-god.pdf>; Годовой отчет ПАО «НК «Роснефть» за 2018 г. URL: [https://www.rosneft.ru/upload/site1/document\\_file/a\\_report\\_2018.pdf](https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2018.pdf); Годовой отчет ПАО «Газпром» за 2018 г. URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf>; Годовой отчет ПАО «Транснефть» за 2018 г. URL: <https://www.transneft.ru/investors/219/>.

<sup>2</sup> См.: ВШЭ. Оценка корпоративного управления в публичных акционерных обществах с участием Российской Федерации, акции которых обращаются на организованном рынке ценных бумаг, за 2017 г. URL: [https://buscom.hse.ru/data/2017/04/18/1169055539/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%8F%D1%8F%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B0\\_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf](https://buscom.hse.ru/data/2017/04/18/1169055539/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%8F%D1%8F%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf).

у Сбербанка. Однако компании с самыми низкими оценками соблюдают заметно меньше принципов. Объяснения причин несоблюдения в основном малоинформативные. Исключением является Транснефть, которая содержательно объясняет отступления от принципов.

Меньше всего соблюдаются принципы об обязанности совета директоров создавать комитеты для предварительного рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности общества (п. 2.8), а также принципы 2.4 в части, рекомендующей, чтобы независимые директора составляли не менее 1/3 избранного состава совета директоров и части, обязывающей независимых директоров играть ключевую роль в предотвращении внутренних конфликтов в обществе и совершении обществом существенных корпоративных действий.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие *проблемные моменты*:

1. Заседание совета директоров не может быть созвано акционерами (Сбербанк, Роснефть, Газпром). Акционеры должны иметь возможность оказывать влияние на деятельность совета, однако, чтобы избежать неоправданного влияния на совет директоров, ККУ рекомендует предусмотреть право требовать проведения заседания совета только для акционеров, владеющих не менее 2% голосующих акций общества, и только для рассмотрения определенных в Уставе вопросов.

2. Низкая доля очных заседаний совета директоров и его комитетов (РусГидро, Роснефть, Газпром, Транснефть). При этом из-за концентрации собственности заочные голосования происходят довольно часто (иногда по несколько раз в неделю). Очная форма проведения заседания совета является предпочтительной для обсуждения наиболее важных вопросов, поскольку предполагает совместное присутствие членов совета директоров.

3. В повестки дня совета директоров иногда включается вопрос «разное», что без уточнения его содержания создает риск рассмотрения существенных вопросов без должного уведомления членов совета. Даты принятия решений о проведении заочного голосования и даты таких голосований практически всегда совпадают (Сбербанк). Сильно ограниченное время для подготовки может препятствовать принятию хорошо обдуманного решения членом совета директоров.

4. Не полностью выполнены рекомендации ККУ относительно необходимости обеспечения квалифицированного большинства совета директоров либо большинства избранных членов совета по важным вопросам (менее половины вопросов, относящихся к наиболее важным в соответствии с ККУ) (АЛРОСА, Роснефть, Газпром). Это также создает риск некачественного принятия решений по существенным вопросам.

5. Ряд проблем связан с ограниченными полномочиями совета директоров, например:

- в полномочия совета не входит назначение и досрочное прекращение полномочий президента, председателя правления компании (Сбербанк), а также отсутствуют полномочия совета директоров по формированию органов управления существенных подконтрольных компаний (Роснефть);

- независимые директора и комитет по кадрам и вознаграждениям не участвуют в формировании списка кандидатов для избрания в совет для Росимущества на следующий корпоративный год, что приводит к тому, что менеджмент вынужден представлять список в условиях потенциального конфликта интересов (РусГидро, в Роснефти информация об участии отсутствует);

– не предусмотрены полномочия совета директоров по рассмотрению бюджета подразделения внутреннего аудита и определению вознаграждения руководителю подразделения (Газпром, Транснефть). ККУ рекомендует обеспечить независимость подразделения внутреннего аудита, что достигается путем разграничения функциональной и административной подотчетности. Административно подчинить подразделение внутреннего аудита рекомендуется единоличному исполнительному органу. Функциональная подчиненность подразделения внутреннего аудита совету директоров означает, среди прочего, утверждение советом (предварительное рассмотрение комитетом по аудиту) плана деятельности внутреннего аудита и бюджета подразделения внутреннего аудита. Отсутствие такого разделения подотчетности в ряде компаний с государственным участием может препятствовать максимальной независимости внутреннего аудита от руководства организации;

– совет директоров уделяет недостаточно внимания стратегии развития компании, тогда как необходимы полноценные стратегические сессии с участием менеджмента и членов совета на ежегодной основе (АЛРОСА).

6. В сообщениях о решениях, принятых советом директоров, не раскрываются итоги голосования и поименное голосование членов совета в случае отсутствия единогласия (Сбербанк, Роснефть, Газпром, Транснефть).

7. Отсутствие должной системы вознаграждения членов совета директоров.

ККУ рекомендует устанавливать размер вознаграждения членов совета директоров, который, с одной стороны, не является завышенным, с другой, – соответствует затратам времени, квалификации и ответственности директоров, а также учитывает уровень вознаграждения иных работников компании. Несмотря на это в РусГидро, Россети и ФСК ЕЭС вознаграждение стремится к нулю, в том числе по отношению к среднему вознаграждению членов правления. Несоответствующий рекомендациям ККУ размер вознаграждения препятствует привлечению директоров и их сосредоточению в первую очередь на профессиональной работе в совете. В рассматриваемых российских компаниях с участием государства уровень вознаграждения членов совета директоров существенно ниже, чем в аналогичных международных компаниях. Исключения составляют Роснефть, Газпром, Транснефть, Башнефть и Сбербанк, которые не уступают европейским компаниям, но существенно отстают от показателей компаний США и Канады. В компаниях электроэнергетики такая ситуация вызвана в том числе применением не актуализированных рекомендаций Минэкономразвития России по определению размеров вознаграждений независимых директоров и профессиональных поверенных в акционерных обществах с государственным участием 2009 г.<sup>1</sup>

Также ККУ рекомендует не применять формы краткосрочной мотивации членов совета директоров, в том числе зависящей от капитализации или прибыли. Однако в Аэрофлоте, Башнефте и Газпроме присутствуют компоненты премиального ежегодного вознаграждения, связанные с капитализацией или прибылью. В то же время эти программы не являются аналогами программ участия членов совета в капитале, характерных для американских компаний, в которых часть вознаграждения распределяется условными акциями (бесплатно с расчетом количества по условной фиксированной цене) и выплачивается только по истечении срока полномочий члена совета.

---

<sup>1</sup> См.: Письмо Минэкономразвития России от 28.09.2009 № Д08-3156 «О рекомендациях по определению размеров вознаграждений независимых директоров и профессиональных поверенных в акционерных обществах с государственным участием» // СПС «КонсультантПлюс».



Представляется, что в компаниях с государственным участием, имеющих, в основном, цели экономического характера и осуществляющих деятельность в конкурентной среде, уровень вознаграждения членов совета директоров должен отражать рыночные условия в той степени, в которой необходимо привлекать и удерживать высококвалифицированных членов совета директоров.

Можно выделить и другие минусы в корпоративной практике крупнейших компаний с государственным участием, связанные с деятельностью совета директоров.

8. Проблемным моментом является организация работы совета директоров. Наиболее часто режим работы представляет собой рассмотрение преимущественно предложений менеджмента компании с включением в обсуждение вопросов, предложенных членами совета, тогда как вариант формирования собственной позиции совета директоров по вопросам компетенции и ответственности совета (с учетом предложений менеджмента), в том числе проработка совместных предложений и различных сценариев принятия решений, встречается нечасто (например, АЛРОСА) и только по отдельным вопросам.

9. ККУ рекомендуется избирать председателем совета директоров независимого директора либо определять из числа избранных независимых директоров старшего независимого директора. В основном компании с государственным участием используют второй вариант (п. 2.5.1).

Представляется, что первостепенным является не независимый статус председателя совета, а личностный фактор. Заинтересованность председателя способствует содержательной дискуссии с вовлечением в нее всех представителей акционеров и независимых директоров. Активный председатель позволяет независимому директорату доносить свою позицию и максимально учитывать ее при формировании или принятии решений по вопросам повестки дня заседания. Вопрос личности ключевых участников корпоративного управления, не только председателя совета директоров, является вечной проблемой, поскольку не поддается нормативному регулированию и контролю в полной мере.

10. Вопросы вызывает страхование ответственности членов совета директоров, поскольку наличие страховки среди прочего дает возможность компенсации убытков, которые иначе сложно взыскать с физического лица. Крупнейшие компании с государственным участием активно страхуют ответственность членов совета директоров, членов правления и других должностных лиц в части возмещения убытков, причиненных другим лицам, возникших в результате предъявления требования к застрахованному лицу в связи с его неверными действиями при осуществлении управленческой деятельности (страховые суммы варьируются от 3 млрд руб. до 250 млн долл.). Однако это может приводить к неоправданно рискованному поведению совета при принятии решений.

Таким образом, несмотря на неплохую картину в целом компаниям с государственным участием рекомендуется решить вышеназванные проблемные моменты, связанные с их советами директоров.

### 6.2.3. Директивные вопросы

Директивные вопросы не охватываются российским ККУ, поскольку являются особенностью компаний с государственным участием. Однако и Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях<sup>1</sup> не говорят об

<sup>1</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 // URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015\\_9789264244160-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en).

определенных способах реализации государством своих прав акционера и только указывают на то, что государство должно осуществлять свои права собственности в соответствии с правовой структурой каждой компании, и что в число его основных обязанностей входит организация четко структурированного и прозрачного процесса выдвижения кандидатов в совет директоров на госпредприятия, в которых государству принадлежит 100% или контрольный пакет, и активное участие в формировании советов директоров всех госпредприятий (Принцип ПЕ2).

В странах ОЭСР государство все меньше вмешивается в прямое управление компанией и усиливает контроль над хозяйственной деятельностью компании. Так, в Дании, Норвегии, Нидерландах и Великобритании представители государства в компаниях с государственным участием отсутствуют. В Швеции, Германии и Финляндии в совет директоров входят не более 2-х представителей государства<sup>1</sup>. Страны – участницы ОЭСР стремятся реализовывать эффективное управление акционерной собственностью государством усилением контроля над отчетностью, показателями финансового состояния общества, а также регулированием отношений в области обеспечения прозрачности, подотчетности, социальной ответственности.

В России государство реализует свои права акционера через Росимущество (в определенных случаях Минобороны Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации), действующее от имени Российской Федерации, путем назначения представителей государства в органы управления акционерного общества (совет директоров, общее собрание акционеров), которые участвуют в голосовании при принятии решений. По некоторым вопросам (утверждение повестки дня общего собрания акционеров, рекомендации по размеру дивиденда по акциям, согласие на совершение крупной сделки и пр.) представители голосуют в соответствии с директивами – письменными указаниями для конкретного или конкретных представителей акционера о необходимых к выполнению действиях<sup>2</sup>.

Такой механизм управления акциями, принадлежащими государству, сопряжен с рядом проблем. Директивы оформляются от имени Росимущества независимо от того, какому министерству или ведомству подведомственно акционерное общество. Поскольку Росимущество не всегда владеет положением дел в обществе, агентство, как правило, не оформляет директивы представителям государства, что блокирует принятие решений или исключает представителей из числа голосующих, и государство не в полной мере реализует свои возможности по участию в управлении обществом.

Негативные последствия такого распределения полномочий могли бы быть смягчены посредством следования Росимуществом практике оформления директив на основе заключений органов власти и управления, ответственных за конкретное акционерное общество. Однако такая практика не сформировалась и носит скорее исключительный характер.

---

<sup>1</sup> См.: Боттаев А.Ю. Зарубежный опыт корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Вестник университета. № 10. 2015. С. 165.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)» // СЗ РФ, 13.12.2004, № 50, ст. 5073.

Проблемой является самоустранение представителей государства в органах управления акционерного общества от голосования по вопросам, в отношении которых оформление директив не признается обязательным.

Несмотря на недостатки существующего подхода к представлению интересов государства в органах управления компаний с участием Российской Федерации преждевременно отказываться от директив по отдельным вопросам повестки дня заседания совета директоров для повышения самостоятельности управления компаний в принятии решений. Члены совета несут серьезную ответственность – от гражданско-правовой до уголовной. При этом определение критериев институтов вины, добросовестности и разумности находится на стадии формирования, и члены совета директоров, иногда принимающие важные решения при отсутствии достаточной информации, в случае отмены директив будут вынуждены функционировать в институционально не отрегулированном пространстве<sup>1</sup>.

Конструкция директивы, регламентация сроков и порядка ее оформления нуждаются в совершенствовании. Одним из вариантов могла бы стать «мягкая» директива – либо директива по «обязательному вопросу», на которой государство не настаивает, либо позиция, которая обозначает контуры к избранию позиции членом совета директоров, не будучи при этом конкретной. Также в качестве переходной меры может рассматриваться сохранение института директив только для крупнейших компаний, относящихся к стратегическим в соответствии с действующим законодательством.

#### 6.2.4. Дивидендная политика

Дивидендная политика компаний в 2017–2019 гг. находилась под влиянием целого ряда факторов экономического, геополитического и институционального характера<sup>2</sup>.

В октябре 2019 г. были приняты «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», предусматривающие существенный вклад поступлений в нефтегазовые доходы дивидендов компаний с государственным участием. Предполагается постепенный переход к выплате дивидендов компаниями с государственным участием – в размере 50% по МСФО. Дивиденды, которые получит государство, должны составить 760,6 млрд руб. – в 2020 г., 930,9 млрд руб. – в 2021 г., 1076,8 млрд руб. – в 2022 г., т.е. увеличатся за 2020–2022 гг. более, чем на 40%.

Еще в 2016 г. было принято Распоряжение Правительства № 705-р от 18.04.16 г., предписывающее направить на выплату компаниями с госучастием дивиденды в размере 50% от чистой прибыли. Это требование не было реализовано, однако оно в значительной степени определяло рост выплат.

Так, уровень выплат ПАО «Газпром» за 2018 г. повысился вдвое по отношению к 2017 г., до 393,2 млрд руб. Это рекордный объем дивидендов за всю историю компании – 27% прибыли по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). В 1,3 раза больше получили акционеры Сбербанка, уровень выплат составил 43,45% от чистой прибыли Сбербанка за прошлый год по МСФО. Показатели Роснефти с учетом промежуточных дивидендов по итогам 2018 г. составили всего 274,6 млрд руб. –

<sup>1</sup> См.: *Осипенко О.В.* Корпоративный контроль: экспертные проблемы эффективного управления дочерними компаниями. М.: Статут, 2014. Кн. 2: Обеспечение корпоративного контроля.

<sup>2</sup> Подробно см.: *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М.* «Загадка дивидендов» и российский рынок акций. Части 1–2. // Вопросы экономики, 2020, № 1, с. 66–92; 2020, № 2, с. 59–85.

показатель вырос в 2,5 раза по сравнению с 2017 г. и составил ровно 50% чистой прибыли по МФСО<sup>1</sup>.

24 декабря 2019 г. ПАО «Газпром» утвердило новую редакцию дивидендной политики, предусматривающей постепенный выход в течение 3-летнего периода на выплату 50% от скорректированной чистой прибыли по МФСО (в 2020 г. уровень выплат составит 30%, в 2021 г. – 40%, в 2022 г. – 50%). Ранее дивиденды выплачивались по РСБУ<sup>2</sup>. По некоторым оценкам, прежде государство позволяло себе изымать часть доходов, повышая налоги в обход других акционеров<sup>3</sup>. Так, в частности в IV квартале 2018 г. был принят Федеральный закон, повысивший для Газпрома размер налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). По словам замминистра финансов России И. Трунина, это было сделано для того, чтобы Россия возместила 72 млрд руб., которые «Газпром» не выплатил в качестве дивидендов в бюджет государства как основного акционера за 2017 г. 72 млрд руб. – это почти 40% от общего объема дивидендных выплат «Газпрома» за 2017 г. Негативный момент в индексации НДПИ в том, что контролирующий акционер – государство – заменяет им дивиденды, т.е., по сути, ставит свои приоритеты выше остальных акционеров, получающих пониженные дивиденды<sup>4</sup>.

Новая дивидендная политика является более прозрачной. Однако реакции рынка не последовало, поскольку эти принципы были известны ранее.

Достичь дивидендных выплат в 50% чистой прибыли планируют в ближайшие годы ПАО «Сбербанк» (к 2020 г.)<sup>5</sup>, ПАО «Роснефтегаз»<sup>6</sup>, ПАО «Газпром нефть» (с 2020 г.)<sup>7</sup>.

По замыслу Минфина России, повышение дивидендов до 50% не только увеличит доходы государства, повысит качество инвестиционных проектов компаний с госучастием и их капитализацию, но и создаст равные, конкурентные условия в экономике. Искусственное занижение отдачи на вложенный капитал создает необоснованное преимущество для госкомпаний по сравнению с частными. Так, например, в Центральной и Восточной Европе госкомпании отдают акционерам в среднем 70% прибыли.

Помимо этого, рост дивидендных выплат компаний был обусловлен также рядом следующих факторов:

- 1) улучшением финансовых результатов всех экспортеров в связи с ослаблением рубля и повышением цен на нефть;
- 2) пересмотром дивидендной политики, повлекший рост коэффициента выплат (МТС, Сбербанк, Татнефть, Алроса, Русгидро);

---

<sup>1</sup> Гайдаев В. Минфин разгоняет дивиденды. – Коммерсант № 98 от 07.06.19 г., URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3993002>.

<sup>2</sup> URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2019/december/article496461/>

<sup>3</sup> Разумный Е. Правление Газпрома одобрило новую дивидендную политику. – Ведомости, 12.12.19г.

<sup>4</sup> Песков А. Налоги против дивидендов. Как государство обошло акционеров «Газпрома». – URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5b3f68f79a7947508aed57b7>, 6.07.18.

<sup>5</sup> Национальное рейтинговое агентство. Аналитический обзор «Дивидендные выплаты российских компаний за 2013–2018 гг». – URL: <http://www.ra-national.ru/ru/node/63468>.

<sup>6</sup> Интервью Министра финансов России Антона Силуанова агентству Reuters. – URL: [https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id\\_4=34789-intervyu\\_ministra\\_finansov\\_rossii\\_antona\\_siluanova\\_agentstvu\\_reuters](https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34789-intervyu_ministra_finansov_rossii_antona_siluanova_agentstvu_reuters).

<sup>7</sup> «Газпром нефть» с 2020 года выходит на дивиденды не ниже 50% по МФСО. – URL: <https://finance.rambler.ru/markets/43662747-gazprom-neft-s-2020-goda-vyhodit-na-dividendy-ne-menee-50-ot-pribyli-po-msfo>, 14.02.20.

- 3) большинство нефтегазовых компаний удвоили дивиденды по сравнению с предыдущим годом. Так, например, ЛУКОЙЛ изменил свою дивидендную политику, определив, что намерен платить акционерам не менее 100% от скорректированного денежного потока, который будет корректироваться на процентные платежи и расходы на обратный выкуп. Кроме того, дивиденды станут приоритетом распределения капитала. До этого момента выплаты составляли 25% от чистой прибыли по МСФО. За 2018 г. с учетом промежуточных дивидендов ЛУКОЙЛ заплатил 30% чистой прибыли. По некоторым прогнозам, ожидаемые выплаты дивидендов за 2019 г. будут максимальными за историю компании<sup>1</sup>.

Говоря о **проблемах** дивидендной политики российских компаний, в первую очередь необходимо отметить, что большинство компаний дивиденды по-прежнему *не выплачивают*. Среди причин можно назвать:

- привлечение инвестиций с рынка без использования инструмента открытой подписки на акции компании. Причинами тому и риски рейдерства, и низкая инвестиционная активность населения;
- «окопавшийся менеджмент», не имеющий значительных пакетов акций и использующий различные средства обеспечения высокого уровня влияния на политику компании и извлечение доходов с оборота, снижающих или исключающих выплату дивидендов;
- создание группы компаний с перекрестной собственностью на акции, трансфертным ценообразованием и размещением центра прибыли в офшорах, влекущее отсутствие необходимости выплачивать дивиденды.

Все это характеризует ориентацию бизнеса на непрозрачное ведение бизнеса, отсутствие мотивации к длительным инвестициям, недоверие власти.

Следующей проблемой дивидендной политики российских компаний является *несоблюдение установленной ими минимальной нормы прибыли*, идущей на выплату дивидендов. Закрепление минимальной нормы прибыли позитивно влияет на инвестиционные решения акционеров, однако нередки случаи, когда эта норма закрепляется формально и в последующем не выполняется, либо компанией закрепляется широкий дивидендный коридор. Так, например, до декабря 2019 г. такой практики придерживался ПАО «Газпром», размер дивидендов которого был закреплен в диапазоне 17–35% от чистой прибыли по РСБУ<sup>2</sup>.

Нередко мы сталкиваемся с проблемой конфликта интересов мажоритарного акционера и миноритариев, когда денежные потоки направляются в интересах первого – для решения проблем мажоритарного акционера.

Для акционеров и будущих инвесторов проблемой является периодичность выплаты дивидендов. Как известно, в мировой практике осуществляются ежеквартальные выплаты, позволяющие акционерам их реинвестировать, а также свидетельствующие о стабильном финансовом положении компании. В России только незначительное число наиболее крупных компаний выплачивают дивиденды раз в полгода или ежеквартально (ПАО «Татнефть», ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «Новатэк», ПАО «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «НЛМК», ПАО «Северсталь»).

<sup>1</sup> Разумный Е. ЛУКОЙЛ раскрыл принципы новой дивидендной политики. – Ведомости, 16.10.19.

<sup>2</sup> URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2010/october/article104767>.

#### 6.2.5. Новые технологии и корпоративное управление

##### *Цифровизация и корпоративное управление*

Концепция цифровой экономики, основанной на переходе человека в своей хозяйственной деятельности к обработке электронных битов (цифровому взаимодействию), была сформулирована в конце XX в. Ее преимущества базируются на виртуальности хозяйственных связей, уменьшении потребности в сырье и транспортной инфраструктуре, на быстрых глобальных перемещениях и пр.<sup>1</sup> Считается, что переход к цифровой экономике станет результатом грядущей Четвертой промышленной революции или «Индустрии 4.0».

В соответствии с принятым в РФ официальным определением, цифровая экономика представляет собой хозяйственную деятельность, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме<sup>2</sup>. Ее также определяют как экономику, в которой хозяйственная деятельность осуществляется с помощью электронных или цифровых технологий, с акцентом на товарах, услугах и сервисах, реализуемых посредством электронного бизнеса, электронной коммерции<sup>3</sup>, как экономику, умноженную на новые технологические возможности, прежде всего возможности сбора, хранения и передачи огромных массивов данных<sup>4</sup>.

В России к настоящему времени принят ряд документов, направленных на цифровизацию экономики страны<sup>5</sup>, в том числе Закон, с 1 октября 2019 г. сделавший цифровые права новым объектом гражданских прав<sup>6</sup>. Указанное нововведение необходимо для подготовки Гражданского Кодекса Российской Федерации (ГК РФ) к принятию законов о цифровых финансовых активах (криптовалюте и токенах) и краудфандинге (привлечении инвестиций через электронные площадки)<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Negroponte N. Being Digital. New York: Alfred A. Knopf. 1995. 243 p.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ, 7.08.2017. № 32 ст. 5138 (утратило силу в связи с преемственностью новой одноименной национальной программы – см.: Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2019 № 195-р // СЗ РФ, 25.02.2019, № , ст. 803). Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: [https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii\\_NcN2nOO.pdf](https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf).

<sup>3</sup> См.: Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 11. С. 5 – 18.

<sup>4</sup> См.: Алиев В.М. Политико-правовые аспекты перехода к цифровой экономике в России // Российский следователь. 2018. № 9. С. 48 – 52.

<sup>5</sup> См., например: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901; Постановление Правительства РФ от 07.09.2018 № 1065 «О правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности» // СЗ РФ, 17.09.2018, № 38, ст. 5846; Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.03.2019, № 11, ст. 1119.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 25.03.2019, № 12, ст. 1224.

<sup>7</sup> Проект Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7>.

В июле 2017 г. была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>1</sup>, рассчитанная до 2025 г., которая развивает основные положения Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 гг.<sup>2</sup> и в конечном итоге нацелена на повышение конкурентоспособности страны, качества жизни граждан, на обеспечение экономического роста и национального суверенитета.

Говоря о цифровизации права, следует отметить, что его машинизации препятствует периодическое отступление правовых норм от законов формальной логики и свободная воля человека<sup>3</sup>. Например, перевод на компьютерный язык многозначных терминов потребует или огромного количества оговорок и исключений, или существенного упрощения терминологии и соответственно законодательства в целом. В последнем случае упрощение может означать ужесточение, и без вмешательства человека такое машинизированное право станет похожим на право тоталитарного общества. В большинстве случаев искусственный интеллект в праве должен носить вспомогательный характер, определять противоречия, дублирование, нелогичность. Конечное решение о применении нормы должен принимать человек.

Корпоративные практика и право не остались в стороне от процесса цифровизации. Как отмечалось выше, вопросы, связанные с корпоративным управлением, возникли вместе с первыми акционерными обществами. Однако началом современного корпоративного управления можно назвать принятие в Великобритании в 1992 г. первого Кодекса корпоративного управления, Кодекса Кэдбери (Cadbury Code), когда Комитет Кэдбери по финансовым аспектам корпоративного управления разработал рекомендации по лучшим практикам корпоративного управления. Кодекс Кэдбери стал базой для национальных кодексов и международных принципов корпоративного управления. Вместе с Законом Сарбейнса-Оксли 2002 г. (Sarbanes-Oxley Act) и Принципами корпоративного управления ОЭСР Кодекс Кэдбери стал основой для формирования в конце 1990-х – начале 2000-х годов целостной системы принципов и стандартов корпоративного управления, условно названной системой «корпоративного управления 1.0».

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. дал новый импульс пересмотру и развитию норм корпоративного управления. В результате эксперты начинают активно использовать понятие «корпоративное управление 2.0», для которого наряду с вопросами вовлеченности в процесс принятия корпоративных решений характерны исключительно технологические аспекты управления, которые необходимо принимать во внимание в условиях информатизации экономической деятельности. При этом инклюзивность усиливается под воздействием растущей цифровизации общества, выражающейся в распространении технологий обработки больших данных, дематериализации производственных активов, широком использовании цифровых форматов деятельности, иными словами, в формировании новой цифровой экономики.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ, 7.08.2017. № 32 ст. 5138 (утратило силу в связи с преимуществом новой одноименной национальной программы – см.: Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2019 № 195-р // СЗ РФ, 25.02.2019, № 8, ст. 803).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

<sup>3</sup> См.: Иванов А.А. О глубине машинизации права // Закон. 2018. № 5. С. 35–41.

В «корпоративном управлении 2.0» внимание следует уделять накоплению нематериальных активов, развитию сетевых форматов экономической деятельности, формированию корпоративной информации не только для отчетности, но и для акцента на будущем развитии, что будет способствовать долгосрочному планированию и инклюзивности акционеров и других заинтересованных сторон в процессе принятия корпоративных решений. Дальнейшая цифровизация экономики с ростом применения искусственного интеллекта в управленческих процессах может стать началом для становления системы «*корпоративного управления 3.0*».

Следует отметить, что активное развитие информационных технологий не только совершенствует корпоративное управление, но и модифицирует заложенный в него потенциальный конфликт интересов, качественно изменяет требования к раскрытию информации и к самой информации о деятельности акционерных обществ. Пока не ясно, станет ли корпоративное управление более рациональным, или же придется иметь дело с новыми конфликтами и противоречиями<sup>1</sup>.

Тем не менее цифровизация становится неотъемлемой частью корпоративной практики, и можно выделить три степени ее проникновения в деятельность корпораций и законодательство.

Во-первых, *возможность автоматизации некоторых действий*. Например, заявление о приобретении размещаемых ценных бумаг лица, имеющего преимущественное право приобретения дополнительных акций и эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, подается или путем направления регистратору общества документа в письменной форме, подписанного подающим заявление лицом, или путем направления электронного документа, подписанного квалифицированной электронной подписью<sup>2</sup>. Такая возможность не требует внесения существенных изменений в корпоративное законодательство.

Во-вторых, *осуществление определенного действия только в электронной форме*. Например, документооборот между держателем реестра и номинальным держателем, которому открыт лицевой счет<sup>3</sup>.

В-третьих, *преобразование системы из-за внедрения информационных технологий*. В данном случае речь идет прежде всего о децентрализованной автоматизированной организации (далее – ДАО), которая может являться частью классической корпорации или же полностью виртуальной организацией. Правовое регулирование деятельности такого субъекта потребует значительного преобразования законодательства.

Таким образом, рассматривая вопрос о влиянии новых технологий на корпоративное управление, можно говорить о цифровизации корпоративного управления и о корпоративном управлении в цифровых организациях<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Миловидов В.Д. Корпоративное управление 2.0: эволюция системы корпоративных отношений в информационном обществе // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 4(43). С. 171–189.

<sup>2</sup> П. 3.1 ст. 41 ФЗ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // РГ, № 248, 29.12.1995.

<sup>3</sup> См. подробнее: ст. 8.9 ФЗ от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // РГ, № 79, 25.04.1996.

<sup>4</sup> См.: Чеховская С.А. Новые контуры корпоративного права // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 31–41.



### *Элементы новых технологий в корпоративном управлении*

*Блокчейн. Электронные реестры. Электронный документооборот. Электронное голосование*

В исследованиях, посвященных вопросам цифровизации в корпоративной практике, одно из центральных мест отведено технологии блокчейн<sup>1</sup>. Считается, что эта технология имеет много плюсов и способна снизить корпоративные риски благодаря своей прозрачности и доверию.

Блокчейн представляет собой децентрализованные сети и включает два компонента: асимметричную криптографию и распределительную систему (Distributed Ledger Technology, DLT). Ключевыми преимуществами технологии блокчейн являются: (1) создание нестираемых электронных записей; (2) передача «ценности» в результате обновления этих записей; (3) автоматизация таких обновлений. Блокчейн может снизить роль третьих сторон – гарантов, посредников и пр.<sup>2</sup>

Технология блокчейн все еще имеет существенные технические, операционные и масштабные недостатки. В большинстве современных блокчейн-приложений отсутствует полная децентрализация. Несмотря на то, что блокчейн считается безопасным, эта технология еще не получила широкого распространения, чтобы быть подвергнутой должной проверке. Также существует проблема высоких издержек при переходе на постоянно развивающиеся новые технологии. Наконец, существует большая неопределенность в отношении нормативно-правовой базы, касающаяся блокчейн и смарт-контрактов. Система блокчейн находится в конфликте с национальными нормативными требованиями, что указывает на необходимость проведения работы во всех юрисдикциях. Кроме того, существующая сейчас технология блокчейн слишком медленная, чтобы справляться с текущими объемами операций<sup>3</sup>.

Сферы применения блокчейн различны, однако в России его внедрение происходит медленно из-за отсутствия соответствующего законодательства. Поэтому сегодня технология блокчейн развивается там, где нет законодательных ограничений.

Несовершенство механизма учета корпоративных прав в акционерных обществах порождает большинство корпоративных споров, связанных с установлением владельческой структуры акционерного капитала.

Деятельность по ведению реестра акционеров осуществляется регистратором в соответствии с требованиями Банка России к правилам ведения реестра, которые предусматривают его ведение в виде электронной базы данных. При этом способы хранения учетных записей должны обеспечивать возможность восстановления временной последовательности событий и действий регистратора по внесению изменений в реестр, а также возможность идентификации лиц или программно-технических средств, которыми внесены эти изменения. Регистратор обязан проводить ежедневное резервное копирование

<sup>1</sup> Проекты с применением блокчейн подразделяются на финансовые (криптовалюта, например биткоин) и нефинансовые (хранение, распространение и передача информации), рассматриваемые в настоящей работе.

<sup>2</sup> См.: Смирнов Ф.А. Трансформация мировой финансовой системы: блокчейн, «умные контракты» и внебиржевые деривативы // Аудитор. 2017. № 6. С. 49–54.

<sup>3</sup> См.: Technology and Corporate Governance. ECGI Roundtable, hosted by Allen & Overy. London. 26 November 2018. URL: [https://ecgi.global/sites/default/files/technology\\_and\\_corporate\\_governance\\_1.pdf](https://ecgi.global/sites/default/files/technology_and_corporate_governance_1.pdf).

учетных записей<sup>1</sup>. Таким способом регулятор в лице Банка России стремится снизить возможность утери и неправомерного изменения данных акционерного реестра.

Применение распределенного реестра данных, включающего технологию блокчейн, базу данных и технологию распределенной книги могло бы свести к минимуму указанные риски. Однако для достижения желаемого результата предварительно необходимо решить ряд вопросов, в том числе вопрос обязательного доступа к Интернету (для современных реестров он не требуется), т.е. проблему цифрового неравенства.

Проблемой является и аутентификация владельца акций (вопрос обезличивания), когда акции учитываются на цифровом кошельке, связывающем совершение цифровой транзакции с IP-адресом, а не с определенным лицом – субъектом права.

Уникальность распределенного реестра данных заключается в невозможности вмешательства третьих лиц. Отсюда возникают вопросы о том, что делать в случае утери пароля к цифровому кошельку и как принудительно исполнять решения суда<sup>2</sup>.

Электронные реестры – не единственная сфера применения блокчейн. Корпорации, обладающие сложной организационной структурой, имеют особенно сложную систему внутренних актов, четкость которой обеспечивает организационное проектирование и поддержание деятельности организации в надлежащем правовом состоянии. Однако на практике корпоративные акты часто имеют недостатки, содержат противоречия, не соответствуют законодательству и пр.

Меры Программы цифровизации российской экономики в части корпораций (инвентаризация форм отчетности и ее оптимизация, исключение избыточного регулирования, реализация принципов автоматического обмена данными между юридическими лицами и государственными органами и пр.) призваны подтолкнуть компании к активной цифровизации правовых оснований их деятельности. Хотя многие компании уже используют системы электронного документооборота, их возможности ограничены<sup>3</sup>. Закрытая система блокчейн позволила бы содержать всю необходимую для корпоративного управления информацию (устав, советуемые правовые нормы и пр.). Однако недостатком этой системы может стать невозможность удаления или изменения данных, сохраненных в предыдущих блоках, – возможно внесение только новых данных<sup>4</sup>.

Сегодня в России наиболее проработанные и обоснованные предложения на рынке услуг, обеспечивающих корпоративные процедуры, связаны с системой голосования с использованием технологии блокчейн (e-proxy voting). Возможность использования этой технологии объясняется меньшим количеством законодательных ограничений по сравнению с другими областями (закон не запрещает использовать блокчейн для голосования и не содержит непреодолимых препятствий для его применения), большим количеством

---

<sup>1</sup> См.: ст. 8 ФЗ от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ, № 17, 22.04.1996, ст. 1918; Положение о требованиях к осуществлению деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг (утв. Банком России 27.12.2016 № 572-П) (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2017 № 45649) // Вестник Банка России, № 25, 01.03.2017.

<sup>2</sup> См.: Лантев В.А. Технология блокчейн в системе корпоративного комплаенса // Право и цифровая экономика. 2018. № 2. С. 31–33.

<sup>3</sup> Workflow обеспечивает автоматизацию локальных, корпоративных и бизнес-процессов; ЕСМ – управление корпоративным контентом, CRM – управление взаимоотношениями с клиентами. Применяются также модификации этих программ.

<sup>4</sup> См.: Королева А.Н. Цифровизация локального и корпоративного нормотворчества юридических лиц // Гражданское право, 2018, № 5. С. 16–18.

равноправных участников, простыми требованиями к конфиденциальности, автономностью и конечностью процесса голосования<sup>1</sup>.

Блокчейн может сделать электронное голосование акционеров более прозрачным и надежным. Такое голосование в свою очередь поможет решить проблему вовлеченности акционеров, снизить транзакционные издержки и отказаться от дорогостоящих общих собраний совместного присутствия<sup>2</sup> (непубличные общества уже сегодня имеют такую возможность (ст. 66.3 ГК РФ)). Также блокчейн может быть использован для принятия других коллективных решений, например заседаний совета директоров, его комитетов или заседаний правления.

Однако применение технологии блокчейн в корпоративной практике имеет свои проблемные стороны. Блокчейн может обострить проблему обезличивания акционеров, создать видимость их вовлеченности в дела корпорации, тогда как в процессе электронного голосования за них действуют посредники с собственными интересами.

### *Искусственный интеллект*

На данном этапе развития технологий возможности искусственного интеллекта в корпоративном управлении будут ограниченными. Он хорошо справляется с простыми вопросами, но не с комплексными, которые часто встречаются в корпоративном управлении. Для решения сложных задач искусственный интеллект должен приблизиться к интеллекту человеческому, что означает, что свойственные человеческим отношениям конфликты останутся, и смысл внедрения искусственного интеллекта сведется на нет.

Искусственный интеллект не отменяет все конфликты. Так, в классическом корпоративном управлении существует агентский конфликт, когда управляющие могут ставить свои интересы выше интересов акционеров. С добавлением искусственного интеллекта опасность действий в собственных интересах в ущерб интересам акционеров *возникает уже со стороны программистов*. Также существует вероятность, что искусственный интеллект сам сможет навредить интересам корпорации, если окажется способным действовать независимо от создателя и заказчика. Таким образом, искусственный интеллект, решая одни проблемы, способен породить другие.

Сегодня за рубежом вопросам искусственного интеллекта уделяется серьезное внимание<sup>3</sup>, и уже сейчас существуют примеры его использования в корпоративном управлении. Например, фирма Deep Knowledge Ventures применила алгоритм Vital (Validating Investment Tool for Advancing Life Sciences) в качестве неофициального директора для принятия решений советом директоров. Vital обрабатывал огромные объемы данных и быстро находил оптимальные решения в вопросах, касающихся инвестиций в определенные проекты, и директора во многом полагались на эти решения.

В зависимости от того, является ли такой робот консультантом, как в рассмотренном примере, или же имеет официальный статус директора, будет решаться вопрос о размере ответственности за убытки от принятого им решения и страхования этого решения.

<sup>1</sup> См.: Новоселова Л., Медведева Т. Блокчейн для голосования акционеров // Хозяйство и право. 2017. № 10. С. 10–21.

<sup>2</sup> См.: ст. 47–63 ФЗ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // РГ, № 248, 29.12.1995.

<sup>3</sup> См., например, программа «Горизонт 2020» Европейского союза.

В России в системе корпоративного управления электронные сервисы для акционеров применяются редко (предоставляются, например, АО ВТБ Регистратор, АО «Национальный расчетный депозитарий», АО «Независимая регистраторская компания» и АО «Регистратор Р.О.С.Т.»).

Также разрабатывается новый подход к выбору директоров в совет, основанный на алгоритмах<sup>1</sup>. По сравнению с традиционным выбором алгоритмы могут преодолевать негативные последствия когнитивных искажений, что может привести к более качественному управлению.

Современный процесс выбора совета директоров приводит к тому, что директорами часто оказываются уже хорошо известные лица (как правило, мужчины, имеющие широкие связи с прошлым и нынешним руководством и финансовый опыт), что не всегда означает лучший вариант для интересов акционеров. Применение алгоритма при выборе позволит расширить список кандидатов и выявить людей с навыками успешного директора, не рассматриваемых при обычном подходе. Директора, не являющиеся «старыми друзьями» управления, с большей вероятностью будут контролировать менеджмент и смогут выражать разные и потенциально более полезные мнения о политике компании.

Однако применение алгоритма не лишено недостатков, и основанный на нем выбор директора может пропускать характеристики кандидата, ценные для управления, как, например, отраслевые знания, что может привести к неоптимальным решениям. В связи с этим предлагается использовать инструменты, построенные на алгоритмах, как вспомогательные средства для принятия решений, не заменяющие, а дополняющие человеческое суждение.

### *Платформы и виртуальные корпорации*

Корпорации в привычном для нас виде характеризуются централизованной властью и четкой иерархией. Государство предоставляет им соответствующую политическую и правовую среду, позволяющую таким корпорациям работать эффективно. Корпоративное право и управление были разработаны для поддержания бизнеса, организованного таким способом. Однако проблема централизованных организаций заключается в медленном, громоздком и дорогостоящем процессе принятия решений в быстро меняющейся экономике, ориентированной на потребителя.

Новые технологии подрывают «старый мир». Меняя практику и мышление современного общества, они приводят к возникновению более «плоских» децентрализованных организаций (Facebook, Twitter, Uber, Airbnb, Spotify и пр.), привлекающих скоростью и удобством использования.

Все наиболее успешные компании цифровой эпохи стремятся создавать открытую корпоративную культуру без посредников, основанную на технологиях, данных и алгоритмах. Ведомая технологиями бизнес-культура помогает компаниям поддерживать актуальность на цифровом сетевом рынке, которая означает разработку и перепроектирование продуктов и услуг, непрерывно доставляющих потребителям удовлетворение. Передовые компании понимают, что для достижения этой цели необходимо внедрять новые технологии в каждый аспект организации и управления компании.

---

<sup>1</sup> См.: Erel I., Stern L.H., Tan C., Weisbach M.S. Selecting Directors Using Machine Learning (May 12, 2019). Fisher College of Business Working Paper No. 2018-03-005; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Finance Working Paper No. 605/2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3144080>.

Современные компании используют новые технологии для создания более децентрализованной и инклюзивной корпоративной культуры без посредников для всех заинтересованных сторон. Такая культура дает компаниям конкурентное преимущество в привлечении талантов, капитала, подходящих партнеров и в поддержании актуальности на гиперконкурентных глобальных рынках. Таким образом, возникает разрыв между традиционными регулятивными моделями и формой современных организаций бизнеса<sup>1</sup>.

#### А. Платформы

Цифровизация экономики породила новые бизнес-модели, базирующиеся на комбинации цифровых платформ, телекоммуникационных технологий и коммерческих операций, проводимых с их использованием.

Появление платформенных компаний, одновременно виртуальных и реальных мест, стало одним из значительных событий в экономике за последние два десятилетия. Термин «платформа» обычно ассоциируется с технологической компанией, т.е. компанией, которая использует социальную платформу (Facebook, Instagram), «обменную» платформу (Amazon, Airbnb, Uber), контент-платформу (YouTube, Medium, Netflix), «софт»-платформу (GE's Predix) или блокчейн-платформу (Ethereum, EOS). Каждая платформа, используя цифровые сетевые технологии, создает «ценность», когда содействует обмену между двумя разными, но взаимозависимыми группами (например, группами друзей (Facebook, Instagram), поставщиками контента и потребителями (YouTube, Medium, Netflix), поставщиками услуг и пользователями (Amazon, Airbnb, Uber), в конце генерируя прибыль для себя, т.е. для владельцев – акционеров платформы.

Такие взаимосвязанные технологии, как Интернет, основанные на коде алгоритмы, персональные компьютеры и смартфоны повысили популярность платформ, способствуя быстрому и широкомасштабному обмену продуктами и информацией с использованием децентрализованных сетей без традиционных посредников. Это позволило создавать глобальные экосистемы, которые поощряют зарегистрированных пользователей и потребителей контента увеличивать ценность платформы за счет постоянного создания контента, который, в свою очередь, привлекает новых создателей контента и потребителей («сетевые эффекты»).

Следует отметить, что применение платформенной модели выходит за пределы сектора технологий. Так, многие традиционные ритейлеры перемещают каналы сбыта продукции из «физических» магазинов на онлайн-платформы. Тем не менее ключевым элементом в платформенном бизнесе являются новые технологии. Любая компания, стремящаяся функционировать в качестве платформы, должна действовать как если бы она была технологической компанией.

Общим для платформенных компаний также является организация их внутренних операций таким способом, чтобы сотрудничество между многими заинтересованными

---

<sup>1</sup> См.: Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3; U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18-17; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>; Fenwick M., McCahery J.A., Vermeulen E.P.M. The End of 'Corporate' Governance: Hello 'Platform' Governance (August 16, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-5; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 430/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3232663>; Fenwick M., Vermeulen E.P.M. Technology and Corporate Governance: Blockchain, Crypto, and Artificial Intelligence (October 9, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-7; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 424/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3263222>.

сторонами (менеджеры, сотрудники, инвесторы, потребители, разработчики и пр.) обеспечивало постоянные инновации в деятельности платформы и в соответствующих продуктах и услугах.

Сегодня с платформенным мышлением экспериментируют как бизнес, так и правительства, инвесторы, благотворительные организации. Среди основных преимуществ часто называют экономию затрат в результате сокращения посредников и создание большей прозрачности. Однако платформы также способствуют личной реализации и творчеству людей, создавая новую и безопасную среду<sup>1</sup>.

#### Б. Виртуальные корпорации

Современные корпорации централизованы и иерархичны, и корпоративное управление направлено на поддержание такой структуры. Однако с развитием новых технологий стало возможным применение решений автоматизации управленческих функций, разработка которых ведется с 1970-х годов. Одним из этих решений является децентрализованная автономная организация (ДАО), полностью управляемая смарт-контрактом<sup>2, 3</sup>. Так, например, цифровая организация, объединяющая участников (т.е. акционеров), присоединившихся к ней за счет приобретения токенов<sup>4</sup> (т.е. акций), может рассматриваться как акционерная корпорация, которой также необходимы правила управления. Возможно, в определенной степени существующие принципы и правила корпоративного управления, особенно базирующиеся на подходе «соблюдай или объясняй», подойдут и цифровым организациям, в частности в них может быть создан аналог совета директоров. Этот и ряд других вопросов еще предстоит решить: о правовом статусе ДАО (является ли она только автономным кодом, действующим независимо от правовых систем)<sup>5</sup>, о преодолении высокой степени неопределенности<sup>6</sup> децентрализованной системы, об определении юрисдикции цифровых организаций и пр.

Компания Hitachi одна из первых подошла к «промышленному» воплощению концепции ДАО, предложив концепцию автономной децентрализации в 2016 г.<sup>7</sup> Ее смысл заключается в построении систем с высокой надежностью и расширяемостью, позволяя подсистемам обмениваться информацией, полученной в режиме реального времени, с помощью контролируемого оборудования, чтобы отдельные подсистемы могли работать автономно. Эта концепция была реализована на практике с системами контроля, используемыми в транспортной и сталелитейной промышленности. Идея состоит в том, чтобы распространить это на системный уровень, достигнуть оптимизации в масштабах

---

<sup>1</sup> См.: Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3; U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18-17; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>.

<sup>2</sup> См.: Чеховская С.А. Новые контуры корпоративного права // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 31–41.

<sup>3</sup> Смарт-контракт – это алгоритм, в который заложен набор условий, выполнение которых служит основанием для совершения сделки. Блокчейн предоставляет возможность выполнить шаг проверки того, что участники сделки выполнили обязательства смарт-контракта.

<sup>4</sup> При таком подходе токены рассматриваются как инвестиционный актив, а не средство платежа.

<sup>5</sup> Следует отметить, что в США ДАО рассматривается как виртуальная организация, деятельность которой подпадает под требования федеральных законов о ценных бумагах.

<sup>6</sup> Риск неопределенности инвестиций в ДАО из-за возможности изменения системы в любой момент любым участником, проводящим в ней операции.

<sup>7</sup> См.: Hitachi Integrated Report 2016 // URL: <https://www.hitachi.com/IR-e/library/integrated/2016/ar2016e.pdf>.

всей корпорации, оптимизации и создания стоимости, включая другие компании, посредством совместного анализа и использования информации вплоть до уровня управления. Целью является использование концепции в качестве основы для создания платформ, которые разделяют ценность путем объединения различных систем<sup>1</sup>.

Также в 2016 г. была создана первая ДАО (The DAO), которая представляла собой альтернативную инвестиционную платформу. У нее не было физического адреса, поскольку она являлась компьютерным кодом, организацией корпоративного типа без традиционной централизованной системы управления, использующей технологию блокчейн и смарт-контракты. Предполагалось, что для управления организацией компьютерный код подходит лучше людей, потому что последние не всегда следуют правилам.

В ДАО отсутствовали директора, менеджеры, сотрудники. Система управления была выстроена с помощью программного обеспечения, кода и смарт-контрактов, которые работали на публичной децентрализованной блокчейн-платформе Ethereum. Эта автоматизированная система давала участникам ДАО непосредственный контроль в реальном времени над внесенными средствами и тем, как эти средства распределяются. Любой мог стать участником ДАО, купив ее токены. ДАО привлекла более 150 млн долл. от около 10 тыс. «инвесторов». Токены ДАО были полностью передаваемы и торгуемы подобно акциям традиционной котируемой на бирже корпорации. Ряд смарт-контрактов предоставлял владельцам токенов право голоса. Так смарт-контракт, основанный на блокчейн, имитировал устав компании. Поскольку код ДАО был открытым, владельцы токенов голосовали за любые изменения, вносимые в код, что обеспечивало прозрачность и безопасность.

Среди преимуществ ДАО перед традиционной корпорацией можно назвать дешевизну такой организации и простоту ее создания, что может привести к усилению конкуренции. Распределенный и анонимный характер децентрализованной автономной организации предотвращает появление естественных и политических монополий.

Несмотря на то, что недостатки в коде ДАО позволили хакерам вывести из организации треть всех внесенных средств, это не означает конец таких организаций. В 2017 г. создатель ДАО объявил о создании новой децентрализованной автономной организации в сфере некоммерческой и благотворительной деятельности, которая должна подготовить почву для развития корпоративных организаций на блокчейн-платформе<sup>2</sup>.

Таким образом, новые технологии активно проникают в корпоративные практики. Цифровизация затрагивает не только отдельные элементы деятельности компаний (электронные реестры, голосование и пр.), но и начинает кардинальным образом менять структуру корпораций (платформенные и виртуальные организации).

Несмотря на несовершенство существующих сегодня технологии блокчейн и искусственного интеллекта происходит их постепенное внедрение в организацию управления компаниями из-за потенциальных преимуществ. Распространяются платформы, разрабатываются виртуальные корпорации. Цифровизация идет все быстрее, и законодателю приходится догонять этот процесс, заранее просчитывать его возможные направления с

<sup>1</sup> Symbiotic Autonomous Decentralized Platforms for Faster Fusion of Control and Information // Hitachi Review Vol. 65 (2016), No. 5. P. 9.

<sup>2</sup> См: Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3; U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18-17; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>.

сопутствующими рисками, чтобы своевременно разработать соответствующее регулирование. Представляется, что в цифровом мире, где на передний план выходят скорость и гибкость, одних законов будет недостаточно, и основным подходом к регулированию станет принцип «соблюдай или объясняй». Следует отметить, что российский Кодекс корпоративного управления уже базируется на этом подходе. Также отметим, что законодателью не следует активно вмешиваться в идущие процессы цифровизации до более полного их понимания и определения собственной роли в новом мире.

\* \* \*

В сфере правового регулирования корпоративного управления российских компаний в 2017–2019 гг. наиболее проблемным вопросом остается деятельность совета директоров. Наименее соблюдаемыми остаются принципы избрания председателем совета директоров независимого директора либо определения среди независимых директоров старшего независимого директора, принятия отдельных решений квалифицированным большинством или большинством голосов всех избранных членов совета директоров, формирования комитета по вознаграждениям из числа независимых директоров, проведения на регулярной основе оценки качества работы совета директоров, его комитетов и отдельных членов.

Анализ деятельности компаний с государственным участием также выявил, что меньше всего соблюдаются принципы обязанности совета директоров создавать комитеты для предварительного рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности общества (п. 2.8), а также принцип 2.4 в части, рекомендующей, чтобы независимые директора составляли не менее 1/3 избранного состава совета директоров, и части, обязывающей независимых директоров играть ключевую роль в предотвращении внутренних конфликтов в обществе и совершении обществом существенных корпоративных действий.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие проблемные моменты в деятельности компаний с государственным участием:

- заседание совета директоров не может быть созвано акционерами;
- низка доля очных заседаний совета директоров и его комитетов, хотя заочные голосования происходят довольно часто (иногда по несколько раз в неделю);
- в повестки дня совета директоров иногда включается вопрос «разное», что без уточнения его содержания создает риск рассмотрения существенных вопросов без должного уведомления членов совета. Даты принятия решений о проведении заочного голосования и даты таких голосований практически всегда совпадают. Сильно ограниченное время для подготовки может препятствовать принятию хорошо обдуманного решения членом совета директоров;
- не полностью выполнены рекомендации ККУ относительно необходимости обеспечения квалифицированного большинства совета директоров либо большинства избранных членов совета по важным вопросам (менее половины вопросов, относятся к наиболее важным в соответствии с ККУ). Это также создает риск некачественного принятия решений по существенным вопросам;



– ряд проблем связан с ограниченными полномочиями совета директоров, например, отсутствием в полномочиях совета права назначения и досрочного прекращения полномочий президента, председателя правления компании и права по формированию органов управления существенных подконтрольных компаний, а также по рассмотрению бюджета подразделения внутреннего аудита и определению вознаграждения руководителю подразделения и др.;

– в сообщениях о решениях, принятых советом директоров, не раскрываются итоги голосования и поименное голосование членов совета в случае отсутствия единогласия;

– отсутствие прозрачной системы вознаграждения членам совета директоров;

– наиболее часто режим работы представляет собой рассмотрение преимущественно предложений менеджмента компании с включением в обсуждение вопросов, предложенных членами совета, тогда как вариант формирования собственной позиции совета директоров по вопросам компетенции и ответственности совета (с учетом предложений менеджмента), в том числе проработка совместных предложений и различных сценариев принятия решений, встречается нечасто и только по отдельным вопросам;

– вопросы вызывает страхование ответственности членов совета директоров, поскольку, с одной стороны, наличие страховки среди прочего дает возможность компенсации убытков, которые иначе сложно взыскать с физического лица, с другой, – это может приводить к неоправданно рискованному поведению менеджмента и совета при принятии решений.

В сфере применения директив проблемами являются: непрозрачность системы назначения представителей государства в органах управления акционерного общества, система распределения полномочий в сфере выдачи директив, самоустранение представителей государства в органах управления акционерного общества от голосования по вопросам, в отношении которых оформление директив не признается обязательным.

В сфере дивидендной политики российских компаний в 2017–2019 гг. наблюдается рост дивидендных выплат как компаний с государственным участием, так и ряда частных компаний. Причинами тому являются и политика государства в области компаний с госучастием, и незаинтересованность компаний в инвестировании средств, и др. В числе проблем дивидендной политики по-прежнему остаются невыплата дивидендов большинством компаний, несоблюдение установленной ими минимальной нормы прибыли, идущей на выплату дивидендов, конфликт интересов мажоритарного акционера и миноритариев, когда направление прибыли определяется в интересах первого, а также периодичность выплат дивидендов, нередко исключая их реинвестирование.

Новые технологии активно проникают в корпоративные практики, и законодателю приходится догонять этот процесс, заранее просчитывать его возможные направления с сопутствующими рисками, чтобы своевременно разработать соответствующее регулирование. Представляется, что в цифровом мире, где на передний план выходят скорость и гибкость, одних законов будет недостаточно, и основным подходом к регулированию станет принцип «соблюдай или объясняй». Также отметим, что законодателю не следует активно вмешиваться в идущие процессы цифровизации до более полного их понимания и определения собственной роли в новом мире.

Как отмечалось выше, Россия в настоящее время приняла и реализует гибридное регулирование с подходом «соблюдай или объясняй», и этот выбор представляется верным, адекватно отвечающим интересам компаний.

Вместе с тем регулятор должен быть подготовлен к применению такого метода. Центральный Банк России разрабатывает соответствующие нормативные документы, однако не обременяет компании своим вмешательством, что на данном этапе внедрения Кодекса представляется разумным решением. Особое внимание следует уделять качеству предоставляемых компаниями объяснений, поскольку на данном этапе Банку России приходится выяснять причины низкого качества этих объяснений, а не причины несоблюдения положений Кодекса. В ближайшее время необходим переход от оценки формальных отчетов к оценке реальной практики корпоративного управления, а это весьма сложный процесс, реализация которого потребует немало ресурсов.

В целом сложившаяся к настоящему времени в России формальная модель регулирования (в своей «жесткой» части – через Гражданский кодекс РФ и ФЗ «Об акционерных обществах» и в «мягкой» части – через ККУ) не хуже и не лучше других национальных моделей, включая страны ОЭСР и ЕС. Как и в других развитых и развивающихся странах мира, она имеет свои исторические традиции, охватывает все значимые сферы корпоративного управления, обладает плюсами и минусами, в большей степени вкусовыми.

Главный вопрос состоит в том, какие шаги целесообразно предпринимать далее, если обсуждается проблема повышения качества корпоративного управления. Самый простой путь – это путь *формального или инерционного совершенствования*, предполагающий в частности:

- мелкую косметическую правку законодательства об АО (например, проект развития корпоративного законодательства 2018 г. Минэкономразвития России);
- имитационную деятельность по внедрению положений Кодекса корпоративного управления (мониторинги частных и госкомпаний, усиление административного нажима на улучшение показателей и т.п.);
- дискуссии академического толка (например, о противоречивости российской модели совета директоров – наблюдательного совета или о панацее в виде независимых директоров).

Однако здесь имеется объективный качественный предел для развития. Как неоднократно отмечали авторы, в России сформировалась строго мажоритарная модель акционерных владений и корпоративного управления, в которой система сдержек и противовесов классического корпоративного управления, позволяющая проводить интересы всех сторон, де факто не работает. По очевидным причинам это еще более характерно для компаний со значительным государственным участием, где стратегические и фискальные интересы государства могут кардинально расходиться с интересами частных миноритариев.

Большое значение имеют и внешние факторы корпоративного управления. Для серьезных качественных сдвигов на микроуровне необходимы адекватные финансово-экономические и институциональные условия (состояние российского фондового рынка, общая институциональная среда, стимулы для внешних и внутренних инвестиций и др.). Антироссийские санкции и их возможный долгосрочный характер дополнительно демотируют российские компании при обеспечении реального прогресса в соблюдении цивилизованных принципов и «хороших практик» корпоративного управления.

### 6.3. Адаптация российских промышленных компаний к вызовам цифровой трансформации<sup>1</sup>

Одним из ключевых глобальных трендов последних десятилетий, оказывающих сквозное и кардинальное влияние на все экономики, является цифровая трансформация. В этой сфере нет четких и устоявшихся определений. Обычно под цифровой трансформацией понимают экономические и социальные эффекты от использования в экономике данных и цифровых технологий как «коннекторов» для взаимодействий, что приводит к изменению существующих или созданию новых видов и моделей деятельности<sup>2</sup>. На микроуровне к цифровой трансформации относят процессы борьбы компаний за обеспечение конкурентоспособности бизнеса в условиях распространения цифровых технологий. Наряду с понятием цифровой трансформации существует и ряд других, близких по смыслу терминов. Среди них – The Second Machine Age<sup>3</sup>, Industry 4.0<sup>4</sup>, The Fourth Industrial Revolution<sup>5</sup>. В отличие от концепции Индустрии 3.0, предусматривающей цифровизацию отдельных машин и процессов, Индустрия 4.0 определяет сквозную цифровизацию всех физических активов и их интеграцию в единую цифровую экосистему вместе с партнерами, участвующими в цепочке создания стоимости<sup>6</sup>.

Особую популярность концепции цифровой трансформации придали усилия правительства Германии по продвижению идей программы Индустрия 4.0, которая является одним из компонентов Плана по Стратегии высоких технологий. Программа Индустрия 4.0 направлена на решение таких задач цифровизации производства, как стандартизация, управление комплексными производственными системами, информационная безопасность, обучение персонала, изменение нормативной базы (особенно в части защиты прав интеллектуальной собственности и обмена данными).

Инвестиции в ИКТ стали важным фактором посткризисного развития ряда стран: в США соответствующий вклад в прирост ВВП оценивается на уровне 35%, а в Германии – около 42%. Отмечается, что цифровые технологии применяются практически во всех секторах мировой экономики, при этом они зачастую выходят за границы стартовых секторов<sup>7</sup>. Распространение цифровых технологий стимулирует трансформацию моделей потребительского и конкурентного поведения<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Авторы раздела: Кузык М.Г., канд. экон. наук, заместитель директора Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ; Симачев Ю.В., канд. техн. наук, директор по экономической политике НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; Федюнина А.А., ведущий научный сотрудник Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ.

<sup>2</sup> OECD (2019). *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>.

<sup>3</sup> Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. WW Norton & Company, NY, US.

<sup>4</sup> PwC (2016). *Industry 4.0: Building the digital enterprise*. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf>.

<sup>5</sup> Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.

<sup>6</sup> PwC (2016). *Industry 4.0: Building the digital enterprise*. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf>.

<sup>7</sup> OECD (2014). *Measuring the Digital Economy: A New Perspective*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264221796-en>.

<sup>8</sup> World Bank (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/9781464806711.pdf>.

Активным участником цифровой трансформации во многих развитых и крупных догоняющих странах выступает государство, содействуя развертыванию сетей 5G, развитию и распространению передовых производственных технологий, интернета вещей, искусственного интеллекта. Внедрение цифровых технологий требует существенных затрат, однако в условиях быстрого технологического развития не ясно, на какие именно технологии следует «делать ставку». Это обстоятельство существенно повышает уровень конкуренции между правительствами за лучшие решения и новые идеи в области цифровой трансформации. При общем интересе большинства стран к цифровой трансформации можно отметить сильную неоднородность интенсивности изменений по странам – лидерами выступают США и Китай<sup>1</sup>.

В качестве важнейших отличий цифровой трансформации от традиционных инноваций выделяют следующие<sup>2</sup>:

- высокая скорость технологических изменений;
- значимость инвестиций в нематериальные активы (особая ценность данных, возможности масштабирования);
- высокая роль услуг и нетехнологических инноваций.

Важнейшее отличие состоит также в том, что во многих случаях выживание компаний требует изменения бизнес-моделей, при этом крупным компаниям сложно осуществить кардинальные изменения, а небольшим, молодым фирмам трудно привлечь необходимые ресурсы.

В рамках цифровой трансформации выделяют совокупность «подрывных технологий» (disruptive technologies), радикально меняющих условия деятельности на рынках. К числу таких технологий обычно относят интернет вещей, аналитику больших данных, цифровые двойники, квантовые вычисления, блокчейн, искусственный интеллект, робототехнику, аддитивное производство, беспилотные аппараты. В качестве трендов в изменении организации рынков выделяют формирование крупных цифровых платформ, меняющих традиционные отношения между участниками, развитие экономики совместного использования, быстрый рост гиг-экономики<sup>3</sup>. Можно отметить характерное для цифровой трансформации сочетание принципиальных преимуществ и критических проблем при общей неопределенности, а также разрыв между динамичным технологическим развитием, сопутствующими изменениями в организации рынков и политической рамкой, реагированием правительств на новые вызовы.

В числе важнейших направлений цифровой трансформации экономик отмечают<sup>4</sup>:

- масштабирование без массы – возможность динамичного роста компаний без увеличения численности занятых;
- трансформация пространства – снижение роли границ и новые возможности для развития территорий;
- расширение горизонтов – развитие сетевой периферии, формирование собственных сетей и сообществ в социальных сетях;

---

<sup>1</sup> UNCTAD (2019). Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries. Digital Economy Report.

<sup>2</sup> OECD (2017). The impacts of digital transformation on innovation across sectors. Workshop Summary.

<sup>3</sup> Под гиг-экономикой (gig economy), иначе называемой экономикой фриланса (freelance), понимается наблюдаемая в настоящее время тенденция к расширению самозанятости и частичной занятости, в рамках которой работодатели и работники переходят на модель краткосрочных взаимоотношений, связанных с решением конкретных задач (см., например, Jamie, Musilek, 2007).

<sup>4</sup> OECD (2019). Vectors of digital transformation. OECD Digital Economy Papers, № 273.

– платформы и экосистемы – низкие транзакционные издержки создают предпосылки к формированию многосторонних платформ, некоторые крупнейшие из которых становятся экосистемами.

При обсуждении *эффектов от цифровой трансформации* можно выделить следующие направления:

- формирование новых рынков;
- влияние на занятость,
- влияние на экспорт,
- влияние на производительность труда.

Разработки в области ИКТ и интенсивная генерация крупных объемов данных формируют предпосылки к трансформации всех видов экономической активности<sup>1</sup>. Отмечается ряд предпосылок к *формированию новых рынков*<sup>2</sup>:

- конвергенция ИКТ, доступ к качественным специализированным услугам, смена модели владения активами на модель лизинга;
- улучшение характеристик устройств и приложений с широким набором функций, что изменяет взаимоотношения между фирмами и покупателями, компаниями и работниками;
- интернет вещей обеспечивает новые возможности аналитики и майнинга данных, формируя новые возможности для бизнеса;
- интеграция ИКТ с другими технологиями, с робототехникой, нанотехнологиями и молекулярной биологией критично расширяют круг приложений в исследованиях, экономике и обществе;
- расширение процессов кастомизации, вовлечение потребителей в процесс инноваций.

Важнейшим, но при этом плохо предсказуемым можно считать *влияние цифровой трансформации на рабочие места*. С одной стороны, цифровизация традиционных производств, как правило, приводит к сокращению рабочих мест. С другой стороны, цифровая трансформация создает новые возможности для квалифицированного труда и обеспечивает прогрессивные изменения существующих рабочих мест<sup>3</sup>. В качестве каналов формирования новых рабочих мест можно выделить производство новых товаров и услуг, рост потребления нецифровых продуктов вследствие снижения себестоимости, увеличение инвестиций в цифровые технологии во всех секторах. Наряду с этим есть и существенные барьеры для формирования новых рабочих мест: во-первых, навыки, которые требуются в цифровой трансформации, существенно отличаются от традиционных; во-вторых, требования к компетенциям меняются и в секторах, и в позициях, при этом рутинные задачи замещаются проблемно-ориентированными<sup>4</sup>. Наконец, реакция правительств на происходящие цифровые изменения может быть запаздывающей и (или)

<sup>1</sup> Van Welsum, D., Overmeer, W., van Ark B. (2013). Unlocking the ICT growth potential in Europe: Enabling people and businesses. In: Report for the European Commission GD Communications Networks, Content & technology.

<sup>2</sup> OECD (2016). Support the development of new markets enabled by ICTs.

<sup>3</sup> OECD (2019). Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>.

<sup>4</sup> OECD (2015). OECD Digital Economy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. DOI: URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en>.

ограничительной, что также существенно сдерживает развитие новых секторов и видов деятельности.

Что касается *влияния цифровых технологий на экспорт компаний*, отмечается, что цифровые технологии – значимый фактор доступа на международные рынки<sup>1</sup>, при этом обеспечивается существенный эффект для небольших компаний<sup>2</sup>. Наряду с этим влияние цифровых технологий на расширение экспорта не столь уж и однозначно – позитивные эффекты наблюдаются при комплементарности ресурсов (требуется качественный человеческий капитал и благоприятная среда), при этом цифровые технологии обеспечивают заметный эффект при сочетании с процессными и организационными инновациями<sup>3</sup>.

Наконец, *о связи между цифровизацией и производительностью труда*. В целом цифровые технологии способствуют росту производительности, при этом данные и их анализ становятся важнейшим фактором инноваций<sup>4</sup>. Однако наблюдается неопределенность влияния на характеристики бизнеса – парадокс производительности информационных технологий<sup>5</sup>. Диффузия перспективных цифровых технологий пока ограничена, при этом есть существенный разрыв в цифровых инновациях между крупным и небольшим бизнесом. В качестве наиболее значимых барьеров в повышении производительности труда на основе цифровых технологий можно выделить следующие факторы:

- инерция устоявшегося бизнеса, традиционных бизнес-моделей;
- ограниченность человеческого капитала с необходимыми компетенциями;
- недостаток доверия.

В исследованиях отмечается ряд ограничений, связанных ростом производительности в экономике за счет цифровой трансформации. С одной стороны, благодаря цифровизации повышается восприимчивость компаний к новым технологиям<sup>6</sup>, однако сам процесс цифровой трансформации носит «триггерный» характер, при этом важен уровень проникновения новых цифровых технологий в экономику. Для достижения заметных макроэффектов требуется преодоление некоторого порогового уровня проникновения цифровых технологий<sup>7</sup>, например, в США скачок производительности от внедрения цифровых технологий прогнозируют в 2028–2033 гг. (при уровне цифровизации более 50%).

---

<sup>1</sup> Olejnik, E., Swoboda, B. (2012). SMEs' Internationalisation Patterns: Descriptives, Dynamics and Determinants. *International Marketing Review* 29 (5): 466–495; Sinkovics, N., Sinkovics, R. R., Bryan Jean, R. (2013). The Internet as an Alternative Path to Internationalization? *International Marketing Review* Edited by Olli Kuivalainen 30 (2): 130–155.

<sup>2</sup> Tseng, K. M. K., Johnsen, R. E. (2011). Internationalisation and the Internet in UK Manufacturing SMEs. *Journal of Small Business and Enterprise Development* 18 (3): 571–593; Tarutè, A., Gatautis, R. (2014). ICT Impact on SMEs Performance. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 110 (January): 1218–1225.

<sup>3</sup> Cassetta, Ernesto; Monarca, Umberto; Dileo, Ivano; Berardino, Claudio Di; Pini, Marco (2019). The relationship between digital technologies and internationalisation. Evidence from Italian SMEs, Industry and Innovation, DOI: 10.1080/13662716.2019.1696182.

<sup>4</sup> OECD (2016). Stimulating digital innovation for growth and inclusiveness. *OECD Digital Economy Papers*, No. 256.

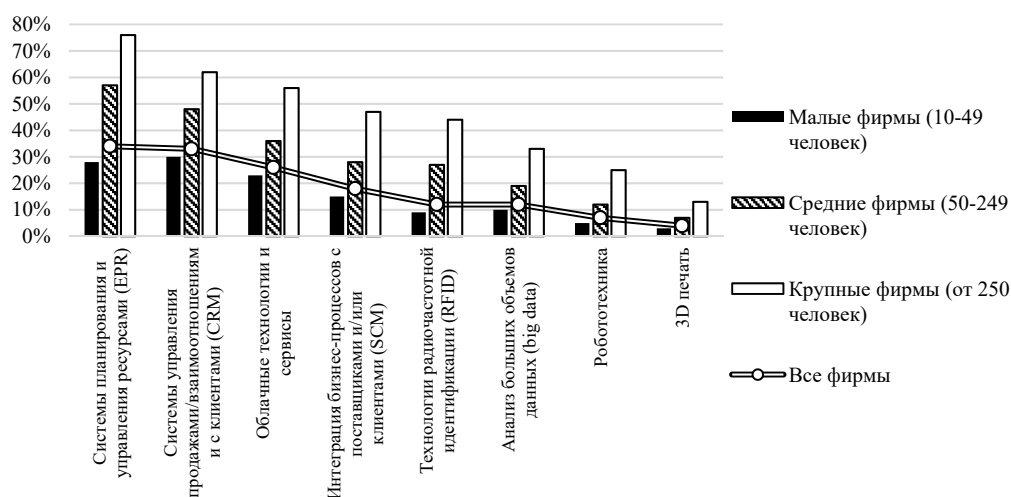
<sup>5</sup> Tippins, M. J., Sohi, R. S. (2003). IT Competency and Firm Performance: Is Organizational Learning a Missing Link? *Strategic Management Journal* 24 (8): 745–761; Biagi, F. (2013). ICT and Productivity: a Review of the Literature. *Digital Economy Working Paper*. Seville.

<sup>6</sup> Andrews, D., Criscuolo, C. (2013). Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation. *OECD Economics Department Working Papers*, No.1046, OECD, Paris.

<sup>7</sup> Sanjeev, Iraj; Kamat, Sanjay; Prakash, Subra; Weldon, Marcus (2017). Will productivity growth return in the new digital era? *Bell Labs Technical Journal*, Vol. 22, January 2017.

Исследователи также отмечают<sup>1</sup>, что качественные эффекты, эффекты «перелива» (spillovers) от инвестиций в цифровые технологии воздействуют на совокупную факторную производительность медленнее по сравнению с расходами на обычные исследования и разработки. Лаг между применением цифровых технологий и повышением производительности может составлять 7–8 лет, при этом для позитивных эффектов на микроуровне должны быть значимыми эффекты обучения.

Рассматривая фактическую распространенность цифровых технологий среди компаний в странах ЕС (рис. 1), можно отметить существенные ее различия по разным типам цифровых технологий. Так, на первых местах — цифровые технологии планирования деятельности компаний и взаимодействия с клиентами (более 1/3 компаний, а в крупном бизнесе — более 2/3 компаний). В то же время сложные технологии (аналитика больших данных, робототехника, 3D печать) менее распространены, их применяют только 5–10% компаний.



\*Кроме финансового сектора, фирмы с численностью работников от 10 человек.

Рис. 1. Доля фирм\* ЕС, использующих цифровые технологии разных типов

Источник: Eurostat, 2018 г.

Помимо высокой неоднородности применения различных цифровых технологий, можно также отметить существенный цифровой разрыв между крупными компаниями и малыми фирмами, который по большинству технологий является трехкратным. Цифровые технологии создают некоторые предпосылки к быстрому росту отдельных небольших компаний (ранее отмеченное «масштабирование без массы»), снижают транзакционные издержки для экспорта, делая глобальным небольшой бизнес, однако, наряду с этим, сказываются ограниченные ресурсные возможности малого бизнеса, меньшие возможности его доступа к лучшему человеческому капиталу.

Можно отметить, что по распространенности цифровых технологий даже среди стран ЕС есть значительные, кратные различия (рис. 2). Среди ведущих европейских стран по цифровой трансформации — Финляндия, Германия, Нидерланды.

<sup>1</sup> Edquist, Harald, Henrekson, Magnus (2016). Do R&D and ICT Affect Total Factor Productivity Growth Differently? No 1108, Working Paper Series, Research Institute of Industrial Economics.

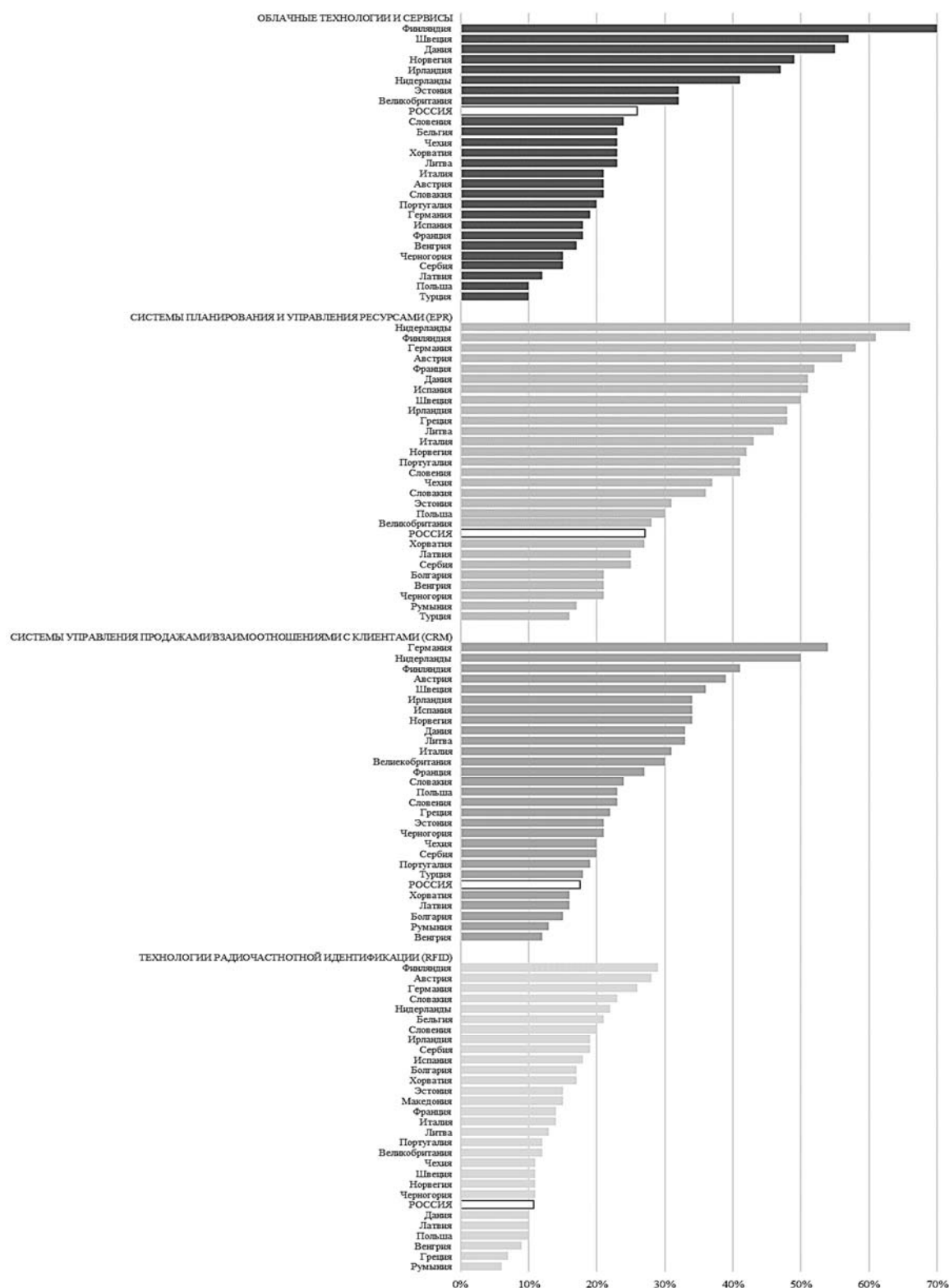


Рис. 2. Доля фирм обрабатывающей промышленности, использующих цифровые технологии разных типов: межстрановые сравнения

Источники: Eurostat, Росстат, 2017 г.



Сопоставление данных по распространенности цифровых технологий среди промышленных компаний в странах ЕС и в России первоначально позволяет говорить о том, что Россия не так уж и сильно отстает в данной области. Более того, в части облачных цифровых технологий позиции России рядом с группой лидеров. Однако, если рассмотреть данные о глубине использования цифровых технологий, их погруженности в бизнес-процессы, то картина выглядит более пессимистично. Наиболее показательны в этом плане сведения о распространенности робототехники на предприятиях в сопоставлении с численностью работников. По данным 2017 г., в среднем в Европе на 10 тыс. рабочих мест приходилось 99 роботов, а в таких странах как Сингапур, Южная Корея – более 600, тогда как Россия по этому показателю соседствовала с Индией – 4 и 3 робота на 10 тыс. рабочих мест соответственно<sup>1</sup>. Отметим, что роботизация – важнейший фактор обеспечения конкурентоспособности в таких наукоемких отраслях как автомобилестроение, оптика и электроника.

В интересах оценки основных мотиваций и ограничений на микроуровне в цифровой трансформации мы представим *краткий анализ эмпирических данных* – результатов специального опроса руководителей 1716 российских компаний обрабатывающей промышленности (база данных «Конкурентоспособность российской промышленности» 2018 г.).

Первое, что можно отметить применительно к российской промышленности (табл. 17), как и в европейских странах, использование аналитики больших данных, искусственного интеллекта, аддитивных технологий характерно для узких групп компаний (до 5% численности предприятий в выборке). Заметим здесь, что в экспертных оценках распространенности тех или иных цифровых технологий среди российских предприятий есть существенные вариации. Например, в отличие от наших результатов, в качестве одной из наиболее распространенных технологий среди предприятий обрабатывающей промышленности была отмечена робототехника, а в качестве менее распространенных – облачные технологии и интернет вещей<sup>2</sup>. Мы полагаем, что это естественное следствие пока неустоявшейся методологии оценки (определения оцениваемых технологий), а также различий в эмпирических выборках.

Второе – это наличие (как и среди европейских фирм) цифрового разрыва между крупными и малыми фирмами. В большей степени этот диспаритет проявляется в использовании систем планирования и взаимодействия с клиентами, в аналитике больших данных. Наряду с этим можно отметить, что в использовании технологий интернета вещей и мобильных услуг этот разрыв менее значим.

Третье – это сильная дифференциация распространенности цифровых технологий по российским регионам в зависимости от их экономического положения. Регионы с низким уровнем ВРП на душу населения заметно проигрывают в распространении сложных цифровых технологий, таких как искусственный интеллект, аналитика больших данных, виртуальная и дополненная реальность. По-видимому, региональная вариативность распространенности цифровых технологий связана с различиями в обеспеченности человеческим капиталом, а также в особенностях спроса населения вследствие неразвитой группы среднего класса.

<sup>1</sup> Atkinson, R. D. (2018). Which Nations Really Lead in Industrial Robot Adoption? Information Technology & Innovation Foundation.

<sup>2</sup> НИУ ВШЭ (2020). Цифровая активность предприятий обрабатывающей промышленности в 2019 г.

Таблица 17

**Доля российских фирм обрабатывающей промышленности\*,  
использующих цифровые технологии  
разных типов, %**

	Все фирмы	Размер фирм			Уровень подушевого ВРП		
		малые (10–100 человек)	средние (101–245 человек)	крупные (свыше 250 человек)	низкий	средний	высокий
Цифровые технологии любого типа	71	69	78	91	61	76	76
Автоматизированные системы CRM, EPR, САПР и др.	28	26	32	53	23	34	23
Облачные технологии и сервисы	30	28	35	44	20	33	37
Интернет вещей и промышленный интернет	35	34	29	40	32	35	37
Технологии использования мобильных терминалов и сервисов	21	19	24	29	13	23	25
Робототехника	12	11	19	25	7	11	20
Анализ больших объемов данных (big data), предсказательная аналитика	12	10	15	33	3	15	18
Искусственный интеллект, машинное обучение	10	9	8	15	2	12	15
Технологии виртуальной и/или дополненной реальности	9	9	5	13	2	11	15
Аддитивные технологии, включая 3d печать	7	6	5	13	4	6	9

\* Ввиду смещения выборки относительно генеральной совокупности здесь и далее, если не указано иное, используются взвешенные данные.

Источник: база данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

На основе проведенного оценивания параметров моделей бинарной логистической регрессии (табл. 18) можно утверждать, что драйверами цифровой трансформации в российской промышленности выступают крупные компании, молодые фирмы (старт-апы) и компании-экспортеры. При прочих равных, цифровизация более заметна в высокотехнологичных отраслях (в частности, в производстве электроники и оптики) и пока менее распространена в легкой промышленности и деревообработке. В целом, процессы цифровой трансформации более активно идут в регионах с более высоким уровнем ВРП на душу населения, что может дополнительно усиливать межрегиональную дифференциацию.

С позиций оценки конкретного состава используемых цифровых технологий можно отметить, что сложные технологии применяются далеко не только в высокотехнологичных отраслях. Например, в производстве мебели отметим применение аддитивных технологий и технологий виртуальной реальности, что может отражать возрастающую роль кастомизации.

По ряду цифровых технологий мы видим, что нет доминирования крупных компаний – интернет вещей и аддитивные технологии применяются не менее активно и в небольшом бизнесе. Это может быть следствием большей ориентированности небольших фирм на запрос населения.

Таблица 18

**Использование цифровых технологий в зависимости от характеристик компаний обрабатывающей промышленности**

Независимые переменные		Зависимые переменные: тип используемых цифровых технологий									
		цифровые технологии любого типа	системы CRM, ERP, SAP и др.	облачные технологии и сервисы	интернет вещей	технологии использования мобильных терминалов и сервисов	робототехника	анализ больших объемов данных (big data),	искусственный интеллект, машинное обучение	технологии виртуальной и/или дополненной реальности	аддитивные технологии, включая 3d печать
Продолжительность деятельности (Ln)		—***	—**	—**		—***	—**	—***	—***	—***	
Численность работников (Ln)		+***	+***	+***		+***	+***	+***	+***	+***	
Отраслевая принадлежность	пищевая промышленность		—*				—***	—*	—***	—**	—**
	легкая промышленность		—*	—***	+*			—**			
	деревообработка	—*	—***				—***		—**		
	целлюлозно-бумажная промышленность		—*			+***					
	химическая промышленность			+**							
	производство резиновых и пластмассовых изделий										
	производство прочих неметаллических минеральных продуктов		—**			—*			—**		—*
	металлургия			—*	—**	—*					
	производство электроники и оптики	+**		+**		+***			+*	+***	+***
	электротехническая промышленность						+**				
	производство машин и оборудования										
	автомобилестроение					+*					
	производство прочих транспортных средств	100%		+*		+*			+***	+*	
	производство мебели									+*	+***
Структура собственности	ремонт и монтаж машин и оборудования		—***	+**			—**		—***		
	участие государства						+***				
	наличие иностранных акционеров		—*	+*	+***						—*
Наличие экспорта		+***	+***					—**	—**	—*	+*

\* Значимость на уровне 10%.

\*\* Значимость на уровне 5%.

\*\*\* Значимость на уровне 1%.

Источник: рассчитано на основе базы данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

При оценке использования цифровых технологий в целом мы не обнаружили каких-либо особенностей компаний с государственным или иностранным участием, однако при рассмотрении конкретных цифровых технологий мы выявили следующие различия:

- для компаний с иностранным участием важны облачные сервисы и интернет вещей – в данном отношении они в известной мере выступают примером в использовании этих технологий для российских компаний;
- компании с государственным участием при прочих равных чаще других используют робототехнику – это может быть связано со сложностью соответствующих технологий, необходимостью существенных затрат, связанностью с задачами обороны и безопасности.

Наконец, применительно к группе компаний-экспортеров, которых мы ранее отметили как одних из драйверов цифровой трансформации, характерно применение технологий планирования и взаимодействия с клиентами – это обеспечивает их встраивание и эффективное функционирование в глобальных цепочках формирования стоимости.

Необходимо специально отметить, что *группа компаний, применяющих цифровые технологии, очень неоднородна по своему составу* – в ней выделяются 4 основных кластера (табл. 19). В чем их основные особенности?

Таблица 19

**Группировка компаний обрабатывающей промышленности,  
использующих цифровые технологии: результаты кластерного  
анализа методом К-средних\***

	Координаты центра кластера			
	Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4
Продолжительность функционирования, лет	15	10	24	16
Численность работников, чел.	103	110	233	311
Технологический уровень отрасли	низкий	средне-низкий	средне-высокий или высокий	средне-низкий
Участие государства	нет	нет	нет	нет
Наличие иностранных акционеров	нет	нет	нет	есть
Регион: уровень подушевого ВРП	низкий или средний	очень высокий	низкий или средний	высокий
Количество компаний в кластере	638	299	260	79

\* Невзвешенные данные.

Источник: рассчитано на основе базы данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

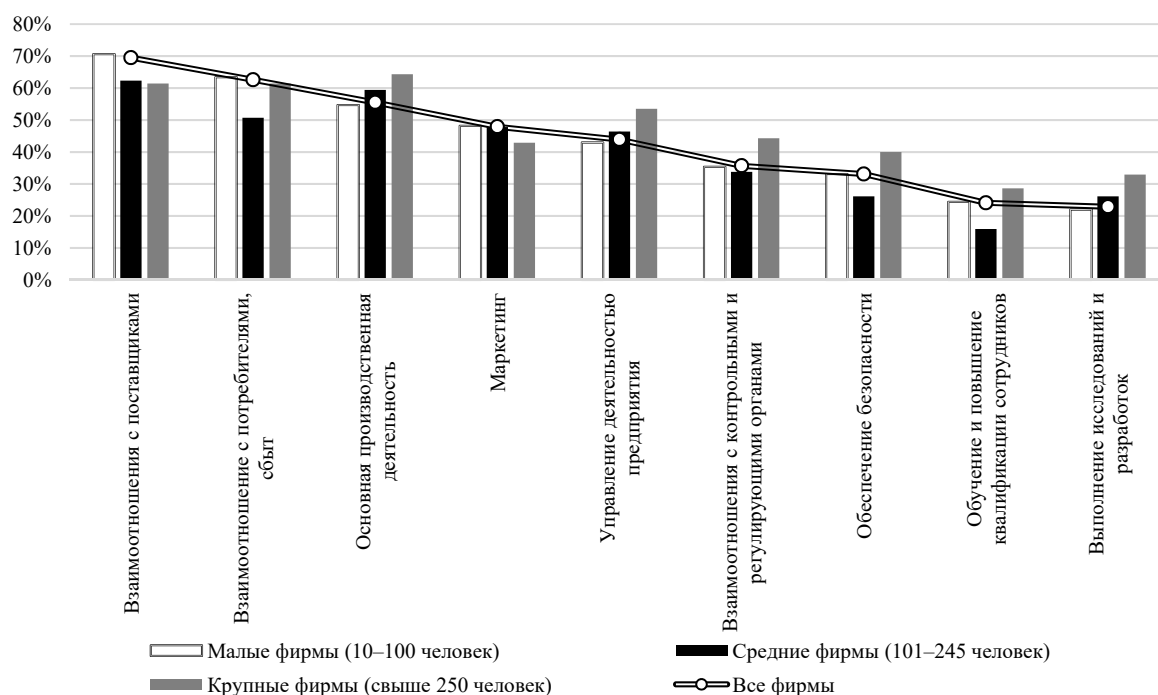
Первый цифровой кластер (наиболее массовый) включает в себя относительно небольшие фирмы, связан с низкотехнологичными отраслями и присутствует преимущественно в регионах с небольшим или умеренным уровнем ВРП на душу населения. Таким образом, цифровая трансформация носит действительно сквозной характер: есть заметные группы «цифровых» компаний не только в передовых, но и в отстающих регионах, не только в высокотехнологичных, но и в средне- и низкотехнологичных секторах.

Второй по численности цифровой кластер включает наиболее молодые компании выборки, преимущественно из низко- и среднетехнологичных отраслей. Данный кластер представлен преимущественно в регионах с наиболее высоким уровнем ВРП на душу населения. Таким образом, стартапы как драйвер цифровых изменений более характерны для передовых регионов.

Третий цифровой кластер отличается функционированием в высокотехнологичных отраслях. Присутствующие в нем компании – более крупные, причем сам кластер смещен к более «старым» компаниям. В известной мере это представляет собой еще советское наследие, когда в высокотехнологичных секторах была наиболее развита наука, а сами предприятия были наиболее восприимчивы к новым технологиям.

Наконец, последний цифровой кластер – это компании с иностранным участием, причем наиболее крупные. Здесь цифровизация определяется присутствием иностранных собственников.

*Важный вопрос – в каких целях компании применяют цифровые технологии?* Наиболее распространенная мотивация – обеспечение взаимодействия с поставщиками и потребителями, организация производства (более половины компаний, использующих цифровые технологии – *рис. 3*). Таким образом, цифровые технологии в большей степени обуславливают кооперационные цепочки компаний, при этом для малого бизнеса взаимоотношения с поставщиками и клиентами выступают драйверами цифровизации. Для крупных компаний вполне закономерно более значимы вопросы организации производства и менеджмента, а также вопросы безопасности и проведения исследований и разработок. Кстати, последняя мотивация также при прочих равных более характерна для компаний с иностранным участием, которые в силу своей глобальности обладают наиболее передовыми практиками цифровизации.



*Рис. 3. Основные сферы применения компаниями обрабатывающей промышленности цифровых технологий: частота упоминания руководителями компаний, использующих цифровые технологии*

*Источник:* база данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

Интересной оказалась зависимость, что чем компании старше, тем более для них значимо использование цифровых технологий для взаимодействия с контрольными и регулирующими органами. Мы предполагаем, что длительная история взаимодействия с государством формирует двухсторонние предпосылки к снижению транзакционных издержек и упрощению подобного взаимодействия, повышению его предсказуемости. Данная мотивация также значима для компаний-экспортеров, взаимодействие которых с государством более многообразно (например, возврат НДС, декларирование, уплата пошлин, сертификация и т.п.).

Рассмотрение *ключевых барьеров для цифровой трансформации* показало (табл. 20), что со значительным отрывом от других ограничений отмечается высокая стоимость внедрения цифровых технологий – более 35% компаний, использующих цифровые технологии, тогда как какие-либо другие барьеры характерны не более чем для 10% компаний. Мы полагаем, что это следствие пока еще слабой предсказуемости для бизнеса коммерческих эффектов от применения цифровых технологий, нахождения большинства компаний преимущественно на стадии тестирования отдельных решений. В то же время среди средних по масштабам компаний более значима проблема недостатка человеческого капитала как для руководящих, так и основных позиций. Заметим, что проблема дефицита необходимых специалистов более значима в регионах с низким уровнем ВРП на душу населения. Вероятно, в таких регионах процессы вымывания человеческого капитала преобладают над процессами подготовки новых кадров.

Таблица 20

**Основные препятствия для использования компаниями  
обрабатывающей промышленности цифровых технологий:  
частота упоминания, %**

	Все фирмы, использующие цифровые технологии	Размер фирм			Уровень подушевого ВРП		
		малые (10–100 человек)	средние (101–245 человек)	крупные (свыше 250 человек)	низкий	средний	высокий
1	2	3	4	5	6	7	8
Высокая стоимость	36	36	32	34	37	35	35
Дефицит на рынке специалистов и рабочих, обладающих необходимыми компетенциями	8	7	15	10	12	7	6
Отсутствие на рынке необходимых нам технологий и решений	6	6	9	9	6	7	5
Слабое использование цифровых технологий контрагентами	6	6	6	7	5	7	6
Дефицит на рынке управленческих кадров, обладающих необходимыми компетенциями	6	5	12	6	6	5	7
Угрозы безопасности бизнеса	5	5	6	4	3	8	4

Окончание таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8
Недостаточность государственной поддержки внедрения цифровых технологий	5	5	3	6	7	4	3
Усиление зависимости от поставщиков технологий и/или услуг	4	4	4	4	3	5	5
Отсутствие необходимых стандартов	4	4	7	4	2	5	5
Нет препятствий	47	47	44	50	48	45	48

Источник: база данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

Рассмотрим теперь вопрос о *диффузии передовых технологических решений*, что является важнейшим фактором динамичной цифровой трансформации.

В целом, в диффузии цифровых технологий доминируют каналы «спроса на инновации». В российской промышленности наиболее значимым каналом инноваций выступает изменение запросов розничных потребителей (населения), причем для более, чем половины компаний, использующих цифровые технологии. Изменения запроса населения больше сочетается с применением таких цифровых технологий, как мобильные сервисы, аддитивные услуги, интернет вещей. Мы полагаем, что это следствие возрастающего спроса на кастомизацию и мобильность.

Важную роль в диффузии цифровых технологий также играют такие каналы, как примеры российских и зарубежных компаний, внедрение новых технологий компаниями-потребителями (по 20–30% компаний, использующих цифровые технологии). Пример других компаний весьма важен для цифровой трансформации и выступает каналом для распространения многих сложных цифровых технологий, при этом российские и зарубежные компании служат примером в различных технологических направлениях: российские – в робототехнике, искусственном интеллекте, а зарубежные – в аналитике больших данных, виртуальной и дополненной реальности.

На этом фоне слабо работают каналы «предложения инноваций», в частности, от научных организаций и университетов. Однако предложение исследовательских организаций значимо для облачных сервисов, анализа больших данных, технологий виртуальной и дополненной реальности. Мы полагаем, что данное предложение является для российских компаний комплементарным к каналам примера других компаний в аналогичных технологических направлениях.

Отдельно отметим, что существенное влияние на распространение цифровых технологий оказывает ужесточение регулирования и стандартов. Это определяет некоторые возможности для государства дополнительно стимулировать цифровую трансформацию экономики.

*Цифровые технологии являются значимым фактором освоения компаниями выпуска новой продукции.* Однако мы обнаружили такое влияние только со стороны наиболее распространенных цифровых технологий – автоматизации планирования и взаимодействия с клиентами, облачных сервисов, мобильных сервисов, интернета вещей. Есть позитивное влияние и от робототехники и аддитивных технологий. Однако, что касается таких сложных технологий, как аналитика больших данных, искусственный интеллект, виртуальная и дополненная реальность, то их применение вообще не связано с выпуском

новой продукции. Это может быть связано, с одной стороны, с тем, что по сложным цифровым технологиям требуется время для отработки практических решений, а с другой стороны, эти технологии обеспечивают значимый эффект в сочетании с изменениями в организации бизнеса. Последнее для крупных компаний сопряжено с существенными издержками и рисками, однако именно они, в отличие от небольших фирм, обладают ресурсами для инвестиций в прорывные технологии.

Наконец, последний *вопрос о влиянии цифровых технологий на рост фирм*. Мы обнаружили признаки такого влияния только от технологий интернета вещей. Отметим, что инвестиции в цифровые технологии больше характерны для фирм с более длинным горизонтом планирования, при этом к данному параметру наиболее «чувствительны» технологии анализа больших данных, виртуальной и дополненной реальности, искусственный интеллект. В известной мере инвестиции в данные технологии становятся для компаний вложениями в будущую конкурентоспособность, при этом возможны существенные лаги между инвестициями и эффектами.

**В заключение** обсудим *отдельные вызовы для российской политики, возникающие вследствие цифровой трансформации*.

Во-первых, цифровая трансформация существенно снижает минимальный порог масштаба бизнеса для эффективной деятельности, тем самым открывая условия для формирования новых компаний. Однако позитивный эффект достигается при наличии мотиваций к предпринимательской деятельности.

Во-вторых, цифровые изменения приводят к повышению результативности, прежде всего, в условиях развитой конкурентной среды, при обеспечении демонстрационных эффектов. Таким образом, требуется улучшение бизнес-климата, развитие предпринимательской среды.

В-третьих, цифровые технологии обеспечивают дополнительные условия для мобильности бизнеса, для формирования новых взаимодействий. Одновременно повышается чувствительность компаний к качеству государственного регулирования, при этом требуется обеспечение конкурентоспособности национальной юрисдикции.

В-четвертых, цифровизация приводит к изменению условий мировой торговли, формируются крупные цифровые платформы. В этих условиях важно обеспечить справедливые условия входа в такие платформы, при этом важным становится развитие технического регулирования, участие в формировании международных стандартов.

В-пятых, цифровая трансформация сочетается с определенным конфликтом между государственным регулированием и частным регулированием отдельных компаний, обладающих передовыми позициями в цифровой экономике. Новые бизнес-модели зачастую становятся вызовом для стандартного регулирования.

В этих условиях для эффективного реагирования на вызовы цифровой трансформации государственная политика должна учитывать следующие аспекты:

- необходима проактивность системы регулирования к технологическим изменениям в условиях высокой неопределенности;
- классический подход к регулированию, как к отраслевому или продуктовому, ввиду сквозного влияния цифровых технологий неэффективен;
- прежние подходы к регулированию для ряда новых объектов (регулирование платформенных монополий, налогообложение различных операций в условиях цифровой трансформации, определение ответственности за принятие решений с использованием искусственного интеллекта) не применимы или ограниченно применимы;



- ряд цифровых технологий (прежде всего, искусственный интеллект) порождает сильнейшее противоречие между этическими нормами (культурными традициями) и возможностями быстрого технологического прогресса;
- усиливается вероятность возникновения «технологических пузырей», при этом существенна смещенность экспертных суждений либо на консерватизм (защита традиционных рынков), либо на избыточный технооптимизм (привлечение инвесторов в новые направления);
- в целом, весьма сложно обеспечить баланс между улучшением собственной юрисдикции и сохранением глобальных правил игры.

#### 6.4. Состояние науки и инноваций<sup>1</sup>

В сфере науки основной темой прошедшего года стали национальный проект (НП) «Наука» и реализуемые в его рамках федеральные проекты. Если судить по скорости распределения бюджетных средств, то НП «Наука» был одним из наиболее динамичных среди проектов аналогичного статуса. На противоположном полюсе находился НП «Цифровая экономика», по которому финансирование только начали выделять исполнителям. Произошло также сопряжение через идентичные мониторинговые показатели НП «Наука» и «Стратегии научно-технологического развития РФ» (СНТР), что сделало последнюю «живым» документом.

По итогам года стало формироваться более четкое разделение тематик/проблем, на которых сфокусированы РАН и Министерство науки и высшего образования. Для РАН главной была организация собственной деятельности – уточнение полномочий, процедуры выборов новых членов академии, организация экспертизы госзаданий для всех организаций науки и образования, которые их получают. Кроме того, РАН разрабатывала программу фундаментальных научных исследований. Министерство, в свою очередь, было сконцентрировано на деятельности по выполнению федеральных проектов в структуре НП «Наука», среди которых центральной можно считать тему формирования научно-образовательных центров (далее – НОЦ). Такой фокус связан со сложностью инициативы, необходимостью соединения научно-технологических политик федерального и регионального масштабов.

В сфере технологических инноваций прорывов не было, что подтверждается динамикой места России в различных рейтингах, результатами опроса компаний, а также показателями оттока высокотехнологичных компаний из страны. При этом правительство продолжало принимать меры по улучшению ситуации, инициировав новые целевые (развитие искусственного интеллекта) и инфраструктурные (формирование технологических долин) проекты.

##### 6.4.1. Стратегические ориентиры

Основные стратегические ориентиры для сферы науки и технологий на 2019 г. и перспективу были объявлены в Послании Президента Федеральному Собранию<sup>2</sup>. К развитию науки и технологий имеют отношение три группы приоритетов – тематические,

<sup>1</sup> Автор раздела: *Дежина И.Г.*, д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник Института Гайдара, руководитель Аналитического департамента научно-технологического развития Сколковского института науки и технологий.

<sup>2</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>.

структурные и касающиеся развития кадрового потенциала. К тематическим приоритетам были отнесены геномные технологии, для развития которых в прошедшем году создавались новые центры, а также искусственный интеллект, вследствие чего была разработана «Стратегия развития искусственного интеллекта». В области создания новой инфраструктуры были упомянуты установки класса «мегасайенс» и современные научно-исследовательские суда, и работа в этом направлении проходила в рамках НП «Наука», хотя и относительно медленно. Пока только определяются основные параметры будущих установок «мегасайенс». Планируется их увязать с приоритетными проектами, реализация которых требует использования этих установок<sup>1</sup>. К структурным приоритетам были также отнесены научно-образовательные центры, призванные увязать региональные приоритеты, науку, образование и бизнес. Работа в этом направлении велась в 2019 г. наиболее активно. Развитие кадрового потенциала, причем в широком смысле – от школьных кружков, техникумов до кадров высшей квалификации, также было названо в числе приоритетов, поскольку стране нужны специалисты, способные «создавать и использовать прорывные технические решения». Таким образом, Послание Президента 2019 г. определило основные направления практических действий, которые с разной скоростью реализовывались в течение года.

Важным аспектом также стало утверждение перечня показателей реализации «Стратегии научно-технологического развития РФ»<sup>2</sup>, которые фактически связали НП «Наука» и «Стратегию». Это финансовые показатели объема внутренних затрат на исследования и разработки из всех источников (в процентах от ВВП) и отдельно – объема и доли внебюджетных средств, места страны в рейтингах по доле статей в международных базах данных, по удельному весу в мировом пуле заявок на патенты. Мониторингу подлежит и доля исследователей в возрасте до 39 лет, что поднимает на новый уровень тему привлечения молодежи в науку и сокращения оттока кадров.

Незавершенной задачей года стала разработка проекта закона о науке, обсуждение которого продолжается более пяти лет подряд. Летом была предложена для общественного обсуждения новая версия закона о науке и научно-технической деятельности, разработанная Министерством науки и высшего образования. РАН взяла паузу для детального рассмотрения проекта, и до конца года проект закона не был внесен на рассмотрение в Государственную Думу. Руководство РАН сочло проект сырым, содержащим слишком много общих слов и положений. Ключевые вопросы относятся в законопроекте на уровень подзаконных актов правительства<sup>3</sup>. По мнению вице-президента РАН А. Хохлова, закон о науке должен главным образом создавать благоприятные условия для научной работы в России (что, в свою очередь, является одной из целей НП «Наука»). Для этого оценку работы ученых следует проводить по результатам, а не по затрачиваемому времени, а результаты – это выполнение исследований, работа с аспирантами и студентами, поиск финансирования, написание статей и др. Среди примечательных предложений

---

<sup>1</sup> Раскрыт ход реализации проекта российских «мегасайенс»-установок. 5 сентября 2019 г. URL: <https://lenta.ru/news/2019/09/05/megascience/>.

<sup>2</sup> Перечень показателей реализации «Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», динамика которых подлежит мониторингу. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2019 г. № 1824-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/L3np1utu1mzwMA58HluaADkvVxfkalUU.pdf>.

<sup>3</sup> Волчкова Н. Проект закона о науке в очередной раз «обнулен». 26 июля 2019 г. URL: <https://www.poiskenews.ru/skript/do-osnovanya-a-zachem-proekt-zakona-o-nauke-v-ocherednoj-raz-obnulen/>.

вице-президента РАН – требование указать в законе право на «безбарьерное взаимодействие» российских ученых с зарубежными коллегами в случае проведения работ по открытым тематикам. Это отражение возникших в последние годы геополитических проблем, отразившихся на состоянии международного научного сотрудничества.

#### 6.4.2. Планы бюджетного финансирования НИОКР

2019 г. характеризовался недостаточно активным использованием бюджетных средств на НИОКР, вследствие чего в бюджетных планах на последующие три года был учтен перенос неизрасходованных средств на 2020 г. Статистически это дало самый значительный прирост на 2020 г. по сравнению с 2019 г. (почти на 24%), а в следующие два года темпы роста составят около 3–4% в год (табл. 21).

Таблица 21

#### Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.	505,61	518,87	540,65
Прирост к предыдущему году, %	+23,9	+2,6	+4,2
Прирост в сравнении с законопроектом на 2018–2020 гг. в каждом году, %	+14,4	+14,6	–

*Источник:* Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.»; расчеты автора.

Основной «зонтичной» программой, через которую выделяется финансирование на гражданские НИОКР, а также на иные нужды функционирования науки, является государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», которая была утверждена в марте 2019 г.<sup>1</sup>, с бюджетом на текущий год в размере 688,3 млрд руб. и планами дальнейшего роста ассигнований: 740,7 млрд в 2020 г., 795,9 млрд руб. в 2021 г. и 870,7 млрд руб. в 2022 г. Предполагается, что в рамках этой программы с 2020 г. начнется консолидация всего федерального бюджета на гражданские научные исследования и разработки, в том числе пока распределяемый через ряд государственных программ. На реализацию НП «Наука», находящегося в структуре Государственной программы «Научно-технологическое развитие РФ», также планируется ежегодно наращивать ассигнования (табл. 22).

Таблица 22

#### Параметры федеральных проектов национального проекта «Наука» (млрд руб.)

Национальный проект «Наука»	2020 г.	2021 г.	2022 г.
<b>Всего</b>	<b>47,4</b>	<b>69,8</b>	<b>96,1</b>
Изменение по сравнению с Законом № 459-ФЗ, %	+10,2	+11,2	+8,6*
В том числе по федеральным проектам:			
Федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации»	12,6	7,9	10,6
Федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»	23,4	37,1	59,4
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»	11,3	24,7	26,1

\* Изменение к паспорту проекта на 2022 г.

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.».

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»». URL: <http://fcpir.ru/upload/iblock/4d0/PP-GP.pdf>.

Поддержка фундаментальных исследований, финансируемых как через программу фундаментальных исследований, так и через два научных фонда – Российский научный фонд (РНФ) и Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), будет ежегодно расти (табл. 23). При этом бюджеты фондов к 2022 г. практически сравняются за счет значительной до-капитализации РНФ, поскольку фонд не смог, как изначально ожидалось, привлекать практически на паритетной основе внебюджетные средства. Суммарно РНФ и РФФИ будут распределять около трети бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования, что в целом является позитивной тенденцией.

Таблица 23

**Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования**

Вид расходов	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	190,7	216,3	250,7
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	37,7	41,7	46,4
Российский фонд фундаментальных исследований	22,9	23,9	24,7
Российский научный фонд	9,3	21,8	22,4

Источник: Приложения 11 и 14 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.»; расчеты автора.

Вместе с тем очевидно, что фонды могли бы распределять и более существенные средства. Так, ассигнования на НИОКР для НИЦ «Курчатовский институт» запланированы на уровне, который к 2022 г. (24,9 млрд руб.) превысит весь бюджет РФФИ. Для сравнения: МГУ им. М.В. Ломоносова будет получать на НИОКР в 5–6 раз меньше, чем «Курчатовский институт».

В области прикладных научных исследований по основной статье гражданских расходов (прикладные научные исследования в области национальной экономики) запланированы сначала существенный рост ассигнований (в 2020 г.), а затем снижение объемов бюджетного финансирования на 4–7% ежегодно. Таким образом, сохраняется надежда на интенсификацию внебюджетного финансирования для прикладных исследований и разработок. В целом эти ожидания могут быть реализованы в ближайшие 5 лет. Так, из истории финансирования науки в США известно, что понадобилось 30 лет, чтобы внебюджетное финансирование сравнялось по объемам с бюджетными ассигнованиями на НИОКР<sup>1</sup>.

#### 6.4.3. Реорганизация научных фондов

Несмотря на то что бюджетные планы для двух государственных научных фондов – РФФИ и РНФ – сохраняют логику прежних лет, в прошедшем году Министерство науки и высшего образования начало разработку планов по реорганизации фондов через трансформацию их программ и перераспределение функций. Эта работа велась совместно с руководителями фондов, однако без экспертного обсуждения и без участия РАН. Такой подход к решению вопросов напоминает действия шестилетней давности по реформе РАН. Министерство не стремилось к открытости и коллегиальному принятию решений – в рейтинге российских ведомств по уровню открытости, который был подготовлен Счетной палатой, Министерство науки и высшего образования заняло последнее место<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> U.S. Research and Development Funding and Performance: Fact Sheet. Congressional Research service. Updated 24 January 2020. P. 2. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44307.pdf>.

<sup>2</sup> Открытость государства в России. Экспертный доклад. Счетная палата РФ. 2019 г. С. 45. URL: <https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2019/06/Otkrytost-doklad.pdf>.

Это выразилось и в том, что министерство затянуло создание консультативно-совещательных органов. Только в октябре был сформирован общественный совет, который приступил к работе в ноябре и не рассматривал тему реорганизации фондов. Кроме того, по сравнению с прежними советами (в Министерстве образования и науки это был Совет по науке, а в Федеральном агентстве научных организаций – Научно-координационный совет) в новой структуре крайне мало представителей РАН. В связи с отсутствием общественных обсуждений в научном сообществе возникли опасения, что реформа фондов может привести к негативным последствиям, вплоть до ликвидации РФФИ.

Однако самый интригующий вопрос: зачем нужно проводить реорганизацию научных фондов? Казалось бы, функционал между ними ясно разделен, дублирование минимально и касается только так называемых «крупных» проектов. Более того, дублирование в российских условиях отсутствия частных научных фондов – это, скорее, альтернативы, чем повтор одного и того же. Наличие нескольких фондов, даже с пересекающимися повестками, – важное условие устойчивости научной системы в любой развитой стране. Тем не менее официальной причиной затеянных изменений стало именно устранение дублирования. Реформа системы фондов нужна «для повышения эффективности и расширения грантовой поддержки отечественной науки», а также... для «избежания дублирования»<sup>1</sup>.

Обнародованные планы трансформации системы фондов могут привести к снижению широты охвата грантовой поддержкой отечественной науки, поскольку самый массовый и самый эффективный по научным результатам конкурс РФФИ по поддержке инициативных научных проектов (участвует более 8 тыс. научных коллективов, работающих в 63 регионах России) будет свернут. Данный конкурс является, по сути, компенсацией недостающих средств на осуществление собственно научной деятельности в научных организациях и вузах, частично заменяя плохо работающую систему организации науки, когда заработная плата и другие статьи расходов на научные исследования остаются низкими.

Министерство науки и высшего образования обозначило новый функционал фондов – РФФИ будет отвечать за реализацию международных и региональных проектов, а также заниматься развитием научной аспирантуры, РНФ – реализацией Президентской программы исследовательских проектов и крупных междисциплинарных проектов<sup>2</sup>.

Вызывает вопросы планируемое разделение крупных научных проектов, которые будет финансировать РНФ, и международных проектов, находящихся в ведении РФФИ. Крупные проекты, по сути, должны быть международными, поэтому отделение «передовой науки», поддерживаемой РНФ, от «международной повестки» выглядит искусственно и необоснованно. Не менее странным выглядит планируемое разделение научной аспирантуры (РФФИ) и программ поддержки молодежи (РНФ).

РАН и научное сообщество в лице Общества научных работников (ОНР) выступили с обращениями в Правительство РФ. РАН в своем письме настаивала на всестороннем об-

<sup>1</sup> Цитируется по приводимому ТАСС высказыванию помощника Президента РФ А. Фурсенко. *Источник:* Научное сообщество обсуждает перспективы реорганизации научных фондов. 5 сентября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6847737>.

<sup>2</sup> Волчкова Н. Судьба РФФИ предрешена? // Поиск. 20 ноября 2019 г. URL: <https://www.poisknews.ru/news/sudba-fondov-predreshena/>.



суждении планируемой реорганизации научных фондов и подчеркивала важность продолжения конкурсов РФФИ по поддержке инициативных проектов<sup>1</sup>, а ОНР также обосновывало важность данного конкурса и его высокую востребованность и потребовало его сохранения. Кроме того, в обращении ОНР была отмечена несостоятельность аргумента о дублировании функций РФФИ и РНФ, а также необходимость наличия множества научных фондов в стране<sup>2</sup>.

По сути, ответом всем обратившимся было письмо Министерства науки и высшего образования РФ, подписанное первым заместителем министра Г.В. Трубниковым<sup>3</sup>, в котором утверждалось, что реорганизация будет проводиться, она проходит поэтапно, согласована с руководителями двух фондов, а экспертные обсуждения будут проходить уже в ходе трансформационного процесса. Иными словами, решение было принято без согласования с основными стейкхолдерами и оспариванию не подлежит.

#### 6.4.4. Планы и ограничения привлечения молодежи в науку

«Омолождение» науки за счет роста доли молодых исследователей в возрасте до 39 лет стало одним из основных целевых показателей выполнения НП «Наука» и «Стратегии научно-технологического развития». Следует отметить, что доля молодых ученых в российской науке уже достаточно высока и составляет около 44%, однако дальнейшее привлечение молодежи рассматривается в правительстве как основа устойчивого развития науки и выхода страны на лидерские позиции в разнообразных рейтингах.

Между тем уже 3 года подряд наблюдается тенденция сокращения доли молодых исследователей в возрасте до 29 лет, т.е. той когорты, которая как раз и характеризует «приток молодежи в науку». За последний год она упала на 1%, тогда как за период с 2010 г. – всего на 2%<sup>4</sup>. Причин этого явления много: от осложнения условий для международного сотрудничества до роста бюрократизации науки и прессинга библиометрии. При этом научная мобильность как один из инструментов международного сотрудничества, в том числе привлекательный для молодых, с очевидностью серьезно сократится в 2020 г. в связи с развернувшейся пандемией. На смену придут онлайн-формы сотрудничества. Сокращение физической мобильности может иметь и более серьезные последствия, в том числе снизить научную продуктивность, но степень такого влияния оценивать преждевременно.

В 2019 г. центральной официально обсуждаемой причиной низкого притока молодежи в науку была несистемность мер поддержки молодых ученых. Следует отметить, что государство реализует немало мер поддержки молодых исследователей, в том числе через специальные грантовые конкурсы, и число таких инициатив растет. Вместе с тем требования к конкурсам разные, определения понятия «молодой ученый» также отличаются в зависимости от инициативы, а данные о том, сколько средств было выделено на

---

<sup>1</sup> Академия обращается в правительство // Научная Россия. 11 сентября 2019 г. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/akademiya-obrashchaetsya-v-pravitelstvo>.

<sup>2</sup> Обращение российских ученых в защиту РФФИ. Межрегиональное Общество научных работников. 21 ноября 2019 г. URL: <http://onr-russia.ru/content/nauka-za-RFFI-press-release>; <https://trv-science.ru/2019/12/03/uchenye-protiv-reorganizacii-nauchnyx-fondov-v-rossii/comment-page-1/>.

<sup>3</sup> Письмо размещено на сайте РАН, новость от 12 ноября 2019 г. URL: <http://www.ras.ru/tradeunion.aspx>.

<sup>4</sup> Рассчитано по данным: Ратай Т., Тарасенко И. Научные кадры: тенденция снижения сохраняется // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 25 сентября 2019 г. С. 2. URL: [https://issek.hse.ru/data/2019/09/25/1540060251/NTI\\_N\\_145\\_25092019.pdf](https://issek.hse.ru/data/2019/09/25/1540060251/NTI_N_145_25092019.pdf).

поддержку молодежи и какие эффекты это дало, отсутствуют. Именно этот факт отметила Счетная палата, проводившая анализ мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016–2018 гг.<sup>1</sup> Это замечание справедливо и касается не только молодежных программ, но и большинства крупных государственных инициатив: если показатели затрат еще могут быть вычислены, то оценки эффектов, за редким исключением, просто нет. Например, в новой версии программы мегагрантов, конкурс по которой завершился в ноябре 2019 г., молодые ученые должны будут составлять половину численности членов коллективов без учета характера дисциплины и решаемых в мегагранте задач. Более того, в требованиях программы – ежегодное увеличение доли молодых ученых минимум на 2%<sup>2</sup>. Однако такое решение не базируется на обосновании того, что с такой численностью молодежи работа будет эффективнее, чем если возрастной состав коллектива будет определять руководитель.

Именно поэтому было бы важно выделить сначала среди молодежных программ инициативы, которые дали эффект. Например, к каким результатам приводят требования некоторых грантовых конкурсов в обязательном порядке включать в число исполнителей проектов определенную долю молодых исследователей и выплачивать им не менее установленной правилами доли от общего фонда зарплаты независимо от того, действительно ли молодые хорошо работают или только числятся в гранте. Однако просматривается опасность другого рода: вместо анализа успехов и неудач – централизация инициатив, «борьба с дублированием» и прочие подходы, направленные на создание единых определений и форматов требований<sup>3</sup>. Если движение начнется именно в таком направлении, оно подавит разнообразие, а последнее необходимо для нормального функционирования науки.

С молодежной темой отчасти связана проблематика работы аспирантур. В этой области наблюдались позитивные изменения: численность диссертационных советов была сокращена в связи с тем, что значительное количество членов диссоветов не соответствовали минимальным требованиям по публикационной активности за последние 5 лет. Иными словами, в течение нескольких лет они не публиковали научные работы либо публиковали недостаточно и не в реферируемых журналах. Диссертационный совет может продолжать работать только в том случае, если не менее 90% его членов соответствуют требованиям ВАК по числу публикаций<sup>4</sup>. Таким образом, оставшиеся советы не должны практиковать защиты слабых диссертаций. Действительно, одновременно с повышением требований к членам диссоветов возросли и требования к аспирантам. Это повлекло за собой сокращение удельного веса защитивших в срок кандидатскую диссертацию. В 2000-х годах доля закончивших в вузе аспирантуру с защитой диссертации составляла около 31,5%, слегка варьируясь в зависимости от дисциплины, а теперь она сократилась более чем вдвое и составляет 12,7%. Для аспирантур в научных институтах

<sup>1</sup> Господдержка молодых ученых носит несистемный характер. 5 марта 2019 г. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/36112?sphrase\\_id=11358263](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/36112?sphrase_id=11358263).

<sup>2</sup> Подведены итоги конкурса на получение «мегагрантов». 21 ноября 2019 г. URL: <http://www.p220.ru/home/news/item/1693-itogikonkurs2019>.

<sup>3</sup> Минобрнауки разработало меры совершенствования системы поддержки молодых ученых // ТАСС. 5 марта 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6188550>.

<sup>4</sup> Минобрнауки высказало замечания к работе более 320 диссертационных советов // ТАСС. 19 августа 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6775889>.

произошло аналогичное сокращение – с 22,9 до 10,3%<sup>1</sup>. С одной стороны, наблюдаемые тенденции должны свидетельствовать о росте качества подготовки за счет сокращения количества слабых диссоветов и аспирантов. С другой стороны, кадровая «база» для привлечения молодежи в науку сокращается, поскольку ежегодно снижается число молодых кандидатов наук.

Таким образом, задача привлечения молодежи в науку остается нетривиальной в условиях сокращающегося притока, в том числе тех, кто имеет степень кандидата наук, а значит, с большей вероятностью, чем специалист без степени, намеревается посвятить себя научной деятельности.

#### 6.4.5. Научно-образовательные центры как новый приоритет

Тема научно-образовательных центров, которые формируются в рамках одного из федеральных проектов НП «Наука», занимала одно из центральных мест в освещении проблем развития сферы науки. Прошедший год можно считать подготовительным, поскольку разрабатывались условия и критерии финансирования НОЦ, определялись размеры государственных субсидий, складывались подходы к формированию НОЦ (по конкурсу и без конкурса, с бюджетным финансированием и без него).

За три года (2019–2021 гг.) планируется создать 15 НОЦ, и первые 5 НОЦ были определены в 2019 г. без проведения конкурса. Они были сформированы в тех регионах, где активность губернаторов и их интерес к НОЦ были самыми высокими. Характерно, что в этих регионах работа по формированию центров началась задолго до того, как были определены все формальные критерии и правила их отбора. «Складывание» НОЦ – долгий процесс, поскольку, в отличие от прежних конструкций, НОЦ нового образца представляют собой не университетские, а крупные региональные проекты со значительным числом стейкхолдеров. К ним относятся университеты региона и даже за его пределами, научные организации, компании разного размера, региональные администрации. Сходство с более ранними моделями НОЦ в том, что, как и прежде, есть базовый университет, где размещается НОЦ, без создания юридического лица.

До конца года финальные планы работы, состав участников и некоторые другие параметры первых пяти НОЦ еще не были утверждены на правительственном уровне, однако в целом понятны тематическая ориентация каждого из центров и его особенности.

Наиболее проработаны концепции НОЦ «Кузбасс» (Кемеровская область) и Западно-Сибирский НОЦ (объединяющий три региона: Тюменскую область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). В Кемеровской области в определенной мере было проще выделить специализацию и потому детально проработать задачи и ожидаемые результаты. Это и привело данный проект к успеху. Западно-Сибирский НОЦ выделился инициативой и усилием по сложному согласованию интересов трех регионов, при этом для него была характерна открытость, в том числе активное освещение своей деятельности в СМИ и соцсетях. Еще три НОЦ создаются в Белгородской, Нижегородской областях и Пермском крае. Предварительные концепции первых пяти НОЦ показывают, что все регионы четко выделяют свою «умную специализацию», а именно те области, в которых могут совместно работать научные структуры и компании и развитие которых

---

<sup>1</sup> Мартынова С., Нефедова А., Тарасенко И. Подготовка научных кадров высшей квалификации: показатели деятельности аспирантуры // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. 15 мая 2019 г. URL: [https://issek.hse.ru/data/2019/05/15/1507176995/NTI\\_N\\_128\\_15052019.pdf](https://issek.hse.ru/data/2019/05/15/1507176995/NTI_N_128_15052019.pdf).



важно для социально-экономического процветания региона. Кроме того, успех был обеспечен и активной позицией губернаторов. Сложнее обстоит дело с формулировками конкретных задач и индикаторами достижения целей. Задачи не всегда очевидно следуют за целями, а индикаторы достижения имеют самый общий вид, будучи взятыми из статистических форм отчетности и из числа показателей достижения целей НП «Наука». Таким образом, индикаторы, за редким исключением, не нацелены на выявление специфичных для региона эффектов развития. На этом фоне позитивно выделяется проект Пермского НОЦ, где представлен список возможных социально-экономических эффектов от деятельности НОЦ, таких как приток в регион инвестиций, новые рабочие места, качество жизни в регионе.

Следующие пять НОЦ будут выбраны по конкурсу, который планируется проводить весной 2020 г., однако уже в 2019 г. стали известны регионы, рассчитывающие на победу. Среди них Уральский НОЦ, объединяющий Свердловскую, Челябинскую и Курганскую области, НОЦ Самарской области, Новосибирской и Томской областей, НОЦ «Енисейская Сибирь: Индустрия 4.0» в Красноярском крае.

Меры и критерии государственной поддержки для НОЦ разрабатывались в течение всего года, и окончательный их формат еще не определен. Первым стало Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 537 «О мерах государственной поддержки научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики»<sup>1</sup>. В нем определено, что должна содержать программа деятельности НОЦ, какие показатели отчетности предоставлять, а также указано, что финансовая поддержка будет предоставляться в форме субсидии, которая может быть потрачена на фиксированные статьи расходов. Средства будут перечисляться базовой организации НОЦ, а не в региональный бюджет. В части показателей деятельности в программе НОЦ должны быть указаны целевые показатели и индикаторы, в том числе взятые из НП «Наука» (количество патентов, количество статей, доля исследователей в возрасте до 39 лет, программы ДПО и т.д.). Таким образом, изначально показатели результатов НОЦ привязываются к индикаторам реализации НП «Наука». Такой подход облегчает чиновникам подсчет результатов, но затрудняет оценку реальных эффектов работы НОЦ.

Финансовые модели бюджетной поддержки НОЦ постоянно трансформировались. Изначально предполагалось, что выбранные без конкурса НОЦ получают государственное финансирование в 2020 г., после того как станут ясны реальные успехи их развития<sup>2</sup>, однако в конце года правительство решило выделить им по 60 млн руб. каждому с условием, что эти НОЦ окончательно сформируют и проработают программы своего развития<sup>3</sup>.

Появилась и другая финансовая модель развития НОЦ – так называемый «региональный вектор», когда сначала НОЦ формируется на региональном уровне в инициативном

<sup>1</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72140532/>.

<sup>2</sup> Условия очерчены. Научно-образовательные центры мирового уровня не будут иметь юридического лица // Поиск. 1 мая 2019 г. № 20. С. 2. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/usloviya-ochercheny/>.

<sup>3</sup> Котюков: НОЦ в регионах РФ получают грантовую поддержку в 60 млн руб. // Будущее России. Национальные проекты. 18 ноября 2019 г. URL: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/noc-v-regionah-rf-polucat-grantovuu-podderzku-v-60-mln-rublej-kotukov>.

порядке, за счет собственных средств, а затем – в случае успешного развития – претендует на федеральную поддержку<sup>1</sup>. Такой путь сначала выбрал Уральский регион, однако затем решил участвовать в конкурсе 2020 г.<sup>2</sup>. Ему на смену пришла Самарская область, однако быстро стало понятно, что такая модель НОЦ не «выживет» без предоставления специальных условий от государства. Так, региональным бюджетам сложно включаться в поддержку вузов из-за того, что последние находятся преимущественно в федеральном подчинении<sup>3</sup>. Вместе с тем средства могут быть получены от индустриальных партнеров, например, для Самарского НОЦ такими партнерами могут стать госкорпорации «Ростех» и «Роскосмос». Однако, по всей видимости, этого недостаточно. Поэтому заместитель председателя правительства Самарской области А. Фетисов предложил ввести льготы и преференции для участников НОЦ такие, как налоговое стимулирование, таможенные пошлины для зарубежных производителей, льготное инвестирование, краткосрочное кредитование и т.д.<sup>4</sup>.

Помимо финансовых аспектов, в ходе формирования НОЦ была выявлена такая проблема, как сложности налаживания коммуникаций между научным сообществом и бизнесом. Она существует давно, но на этот раз с ней столкнулись представители региональных администраций<sup>5</sup>. Для тех НОЦ, которые не вошли в число пяти избранных, однако активно пытались разрабатывать свои концепции, именно проблема рассогласованности интересов (а иногда инертности, самоцентричности) ряда стейкхолдеров стала камнем преткновения.

Наконец, проблемой было и остается определение методов оценки эффективности НОЦ, в том числе пока не найден ответ на вопрос о том, нужно ли формировать НОЦ с максимально широким участием разных стейкхолдеров или делать их более «компактными»<sup>6</sup>. Следует отметить, что проблема выстраивания связей между научным и бизнес-сообществом есть во всех странах, ее изучением занимаются не только исследователи, но и такие структуры, как ОЭСР. В частности, ОЭСР, изучив опыт 35 стран – членов ОЭСР, идентифицировала 21 инструмент для ускорения трансфера знаний из науки в промышленность<sup>7</sup>. При этом ключевыми трендами были названы: (1) формирование организаций-посредников, включая региональные центры трансфера технологий; (2) совместное производство знаний, в том числе за счет межсекторальной мобильности, а также подключение институтов гражданского общества, и (3) цифровая трансформация, заключающаяся в формировании онлайн-сообщества экспертов, в использовании таких

---

<sup>1</sup> Минобрнауки рекомендовало регионам доработать программы НОЦ к 27 июня // Будущее России. Национальные проекты. 24 июня 2019 г. URL: <https://futerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/585137>.

<sup>2</sup> Официально подтверждено создание Уральского научно-образовательного центра. 9 июля 2019 г. URL: <https://urfu.ru/ru/news/27722/>.

<sup>3</sup> *Вострецова Ю.* Интеллект на экспорт. Уральские регионы создадут НОЦ мирового уровня // Российская газета. 3 июля 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/07/03/reg-urfo/tri-regiona-urala-sozhdadut-nauchno-obrazovatelnyj-centr-mirovogo-urovnia.html>.

<sup>4</sup> Александр Фетисов внес предложения по совершенствованию НОЦ на Совете Федерации // Информационный портал Волга.Ньюс.рф. 6 ноября 2019 г. URL: <https://volga.news/article/520515.html>.

<sup>5</sup> *Старикова М.* Чиновники не нашли критериев научно-образовательных центров // Коммерсантъ. 24 июня 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4011530>.

<sup>6</sup> *Мищенко Е.* «Смотрим на перечень без влюбленности»: как идет работа по первым НОЦ // Indicator. 25 июня 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/pervye-nots-bez-vlyublennosti.htm>.

<sup>7</sup> OECD. University-Industry Collaboration: New Evidence and Policy Options. OECD Publishing, Paris, 2019. P. 20. URL: <https://doi.org/10.1787/e9c1e648-en>.

форм сбора идей и предложений, как краудсорсинг, а также размещение данных на открытых платформах<sup>1</sup>. Пока в контексте НОЦ проработка взаимодействий науки и индустрии проводится на самом общем уровне, хотя некоторые НОЦ планируют развивать цифровые подходы. Например, Белгородский НОЦ собирается формировать научно-производственные платформы для взаимодействия акторов инновационной системы.

Таким образом, развертывание инициативы без четких правил и ясно сформулированных ожиданий придает динамизм всему процессу. В дальнейшем интерес будет представлять то, какие центры эффективнее развернут работу – созданные без конкурса или формируемые по всем правилам на конкурсной основе. Особенность проекта НОЦ в том, что организация центров началась почти за год до того, как были окончательно определены основные правила, параметры и условия бюджетного финансирования и необходимые элементы НОЦ. Но с самого начала была установлена прямая связь между активностью губернатора и качеством программы НОЦ. В первую очередь НОЦ – это губернаторская инициатива, показывающая его способности сформировать перспективный проект в регионе. Это в том числе объясняет, почему несильный в научном плане НОЦ «Кузбасс» вошел в первую пятерку центров, выбранных в 2019 г. вне конкурса. Таким образом, если при формировании прежних моделей НОЦ их успех определялся значимостью ректора и научного коллектива вуза, то теперь стержневой стала именно позиция региональных властей.

Помимо НОЦ, НП «Наука» предполагает создание центров двух других типов – научных центров мирового уровня (в том числе в области математики и геномных исследований) и центров компетенций НТИ (ЦК НТИ). Центры имеют свою специфику с точки зрения стадии производства знаний (фундаментальные или прикладные исследования либо разработки) и потому степени взаимодействия с индустрией.

Научные центры мирового уровня в 2019 г. отбирались по конкурсу, и в итоге было объявлено о том, что средства получают 4 математических центра и 3 центра геномных исследований. Все центры создаются как консорциумы научных организаций, в большинстве своем – в партнерстве с вузами. Оба конкурса прошли почти незаметно и без дискуссий, поскольку схема научного центра в форме консорциума уже опробована и относительно проста (по сравнению с НОЦ), а состав победителей не вызвал возражений или удивления в научном сообществе. В отличие от НОЦ, поддержка научных центров мирового уровня будет осуществляться только из бюджетных средств. Для математических центров финансирование в 2019 г. – 80 млн руб. на центр, в 2020 г. оно удваивается. Геномные центры будут получать больше средств – усредненно, каждый около 200 млн руб. в год, и всего планируется на них выделить 3,7 млрд руб. на 6 лет (2019–2024 гг.)<sup>2</sup>. В связи с разворачивающейся пандемией возможно, что в 2020 г. основной акцент будет сделан на создании новых центров по тематикам «больших вызовов» в области вирусологии и эпидемиологии. Борьба с новым коронавирусом – глобальный вызов. Одновременно это будет означать конец монопольной работы по данным тематикам<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> OECD. University-Industry Collaboration: New Evidence and Policy Options. OECD Publishing, Paris, 2019. P. 21–22. URL: <https://doi.org/10.1787/e9c1e648-en>.

<sup>2</sup> Счет на миллиарды. Определен размер господдержки центров мирового уровня // Поиск. 8 ноября 2019 г. № 44–45. С. 6.

<sup>3</sup> Оказалось, что только Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» в наукограде Кольцово Новосибирской области обладает необходимыми заделами для разработки тестов и вакцин. Поэтому в спешном порядке переоснащается современным научным оборудованием лаборатория в

В свою очередь, ЦК НТИ были образованы еще в 2018 г., и в 2019 г. их работа, по сути, только начинала разворачиваться. Основная сложность – формирование таких проектов, в которых заинтересована промышленность. Все центры должны привлечь существенные внебюджетные средства, поэтому кооперация с компаниями является одной из центральных их функций.

#### 6.4.6. Публикационная активность и планы трансформации проекта «5-топ 100»

Публикационная активность – один из ключевых параметров, по которым оценивается выполнение «Стратегии научно-технологического развития», НП «Наука», результативность университетов, претендующих на лидерские позиции и участвующих в проекте «5-топ 100». В прошедшем году общественное и государственное внимание к библиометрической оценке оставалось очень высоким. Однако не произошло изменений, которые бы свидетельствовали о качественных сдвигах в научной результативности. По числу публикаций, индексируемых в базе данных Scopus, Россия за прошедшие 15 лет переместилась с 11-го на 12-е место, хотя были и «годы провалов», когда страна занимала 15–16-е место (2007–2014 гг.)<sup>1</sup>. По числу научных публикаций Россия находится в одной группе с такими странами, как Австралия, Бразилия, Иран, Южная Корея. Дисциплины, где больше всего публиковались российские ученые, традиционны для советской и российской науки: физика и астрономия, инженерные науки, материаловедение, химия и математика, и они не изменились за последние 5 лет. Это говорит о консервативности и потому о сложности трансформации сферы науки, а также одновременно об отсутствии таких программ и проектов, которые бы изменили дисциплинарный баланс.

С точки зрения качества научных результатов, которые частично определяются индексом цитирования, Россия демонстрирует результаты ниже среднемировых в подавляющем числе дисциплин. Правда, по сравнению с 2012 г. индекс цитирования российских публикаций немного вырос, т.е. статьи стали цитироваться чаще. Более детальный внутридисциплинарный анализ подтверждает сохраняющийся «нишевой» характер развития российской науки – есть только узкие предметные области, где цитирование выше среднемирового. К сожалению, Россия стала рекордсменом другого рода – она наряду с Украиной лидирует по уровню самоцитирования работ. Если в среднем по миру медианный уровень самоцитирования составляет 12,7%, то для России он равен 36%<sup>2</sup>. Для сравнения: Китай и Япония находятся на среднемировом медианном уровне самоцитирования, ученые из США и Великобритании занимаются самоцитированием значительно реже. Таким образом, усиление публикационной гонки пока приносит скромные положительные результаты и ощутимые отрицательные.

---

Противочумном центре в Москве. *Источник:* Противочумный центр в Москве оснастят новым оборудованием для лабораторных исследований // ТАСС. 15 марта 2020 г. URL: <https://tass.ru/moskva/7984949>. Кроме того, параллельные разработки вакцин начали лаборатории университетов – МГУ и Казанского федерального университета. *Источник:* «В развитых странах может появиться уже к лету». Кто разрабатывает вакцину от коронавируса и когда ее ждать // ZNAK. 18 марта 2020 г. URL: [https://www.znak.com/2020-03-18/kto\\_razrabatyvaet\\_vakcinu\\_ot\\_koronavirusa\\_i\\_kogda\\_ee\\_zhdet](https://www.znak.com/2020-03-18/kto_razrabatyvaet_vakcinu_ot_koronavirusa_i_kogda_ee_zhdet).

<sup>1</sup> Ерохина Е. Российская наука в Scopus и WoS: количество или качество // Indicator. 8 февраля 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/rossijskaya-nauka-v-scopus-i-wos-kolichestvo-ili-kachestvo.htm>.

<sup>2</sup> Van Noorden R., Chawla D.S. Hundreds of extreme self-citing scientists revealed in new database // Nature. 19 August 2019. P. 572, 578–579. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02479-7>.

В целом проблема толерантности к различным этическим нарушениям, связанным с публикациями и подготовкой диссертаций, становится серьезной для российской науки, и она может оказывать долгосрочный негативный эффект на качество научных результатов. Согласно данным мониторинга НИУ ВШЭ, только 54,3% преподавателей вузов относятся положительно к практике лишения научной степени за плагиат<sup>1</sup>. Иными словами, половина российского профессорско-преподавательского состава считает плагиат нормой, за которую не следует наказывать.

Тем примечательнее стала инициатива по ретракции научных статей, развернувшаяся в конце года. Комиссия РАН по противодействию фальсификации научных исследований объявила, что было отозвано свыше 850 статей из 263 российских журналов<sup>2</sup>, а всего было найдено свыше 2500 статей в 541 российском научном издании, которые следует изъять. При этом, по мнению сообщества «Диссернет», масштабы бедствия в виде статей с ложными результатами, с плагиатом или самоплагиатом еще выше – оно оценивается в 150 тыс. статей<sup>3</sup>.

Наукометрические успехи были самыми весомыми среди вузов проекта «5-топ 100» по сравнению со среднероссийскими (согласно данным Scopus)<sup>4</sup>. Ученые из этих вузов чаще публикуют статьи в журналах первого квартиля, т.е. с наибольшим импакт-фактором. Примечательно, что более высокая результативность достигается в том числе благодаря международной кооперации, на которую у данных вузов средств больше, чем у бывших академических НИИ и остальных вузов. В вузах проекта «5-топ 100» доля публикаций в международном соавторстве составляет 35% против 25% в среднем по российской науке. Вместе с тем недавняя оценка вузов проекта «5-топ 100» показала, что масштабы их международной кооперации стабильны, тогда как, например, у китайских вузов постоянно растут<sup>5</sup>. Пока вузы – участники проекта не смогли обогнать по показателям научной результативности (а не по числу публикаций) два ведущих университета страны – МГУ и СПбГУ.

Вузы проекта «5-топ 100» (на сегодняшний день их 21) устойчиво распадаются на три равные группы – на лидеров, активно развивающихся и показывающих скромные успехи. Состав групп не изменился по сравнению с 2018 г. Может быть, такая «устойчивость» отчасти связана с тем, что финансирование вузов сильно различается: сильные становятся еще сильнее, получая от государства около 900 млн руб. в год каждый дополнительно к базовому финансированию госзадания и субсидиям на иные цели; «средние» получают вдвое меньше – около 450 млн руб. в год, а отстающие вряд ли смогут серьезно

<sup>1</sup> Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов // Мониторинг экономики образования. 2019. № 1 (133). С. 22. Информационный бюллетень. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019.

<sup>2</sup> Беляева С. Цепная ретракция // Поиск. 17 января 2020 г. № 1–2. С. 3.

<sup>3</sup> Chawla D.S. Russian journals retract more than 800 papers after ‘bombshell’ investigation // Science. 8 January 2020. URL: <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/russian-journals-retract-more-800-papers-after-bombshell-investigation>.

<sup>4</sup> Ерохина Е. Российская наука в Scopus и WoS: количество или качество // Indicator. 8 февраля 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/rossijskaya-nauka-v-scopus-i-wos-kolichestvo-ili-kachestvo.htm>.

<sup>5</sup> Данные, представленные М. Фатхуллиным, директором по работе с органами государственной власти Elsevier S&T в Москве. Источник: Сессия «Наукометрия 2.0: цифровая перезагрузка». Гайдоровский форум. 15 января 2020 г.



улучшить позиции, получая 120–130 млн руб. в год. Примерно такие же суммы получают университеты и на следующий год<sup>1</sup>.

Важным изменением года стала разработка новых целей и параметров проекта «5-топ 100», главная особенность которых – расширение и диверсификация участников и снижение уровня требований к результатам работы университетов. Университеты будут стремиться занять топ-позиции в отраслевых и предметных рейтингах, а не конкурировать глобально. Только «лидирующие» университеты проекта «5-топ 100» (планируется, что таких будет около 10)<sup>2</sup> будут ориентированы на продолжение роста в глобальных рейтингах, но со скромными целями – не менее двух лет подряд входить в топ-1000, а не топ-100 какого-либо из институциональных рейтингов.

Планируется в 2020 г. увеличить число участников проекта «5-топ 100» до 30 вузов, одновременно пересмотрев состав университетов, через объявление нового конкурса. При этом усиливается региональный фокус – ожидается, что в проекте будут участвовать вузы не менее чем из 10 регионов. Отраслевые и региональные вузы будут нацелены на трансформацию в региональные центры превосходства (задача, в чем-то сходная с идеей НОЦ). Таким образом, проект «5-топ 100» в новом формате будет теснее связан с НП «Наука», региональный вектор в научно-технологической политике усилится, однако требования к результатам снижаются при сохранении уровня бюджетного финансирования. Большее внимание регионам важно для выравнивания условий и роста конкуренции внутри страны, но одновременное снижение планки требований в международном масштабе говорит о некотором замыкании на себя и на внутреннюю проблематику, несмотря на провозглашение важности занятия лидирующих позиций в мире по ряду параметров, закрепленных в НП «Наука».

#### 6.4.7. РАН как экспертная организация

Деятельность РАН была примечательна в трех аспектах: в проведении экспертизы научных проектов, выполненных по госзаданию, формировании новой программы фундаментальных исследований и выборах в РАН, которые были по-новому организованы с точки зрения большей открытости и информации о кандидатах в академики и члены-корреспонденты РАН.

##### *Экспертиза научных отчетов*

Вероятно, когда руководство академии продвигало идею присвоения РАН статуса главной экспертной организации страны, оно имело в виду экспертизу крупных государственных решений, стратегий, участие в форсайтах и прочих важных видах деятельности, которые должны выполнять ведущие ученые страны, а не рутинную оценку десятков тысяч отчетов по госзаданиям и иным проектам, которые проводились за счет средств бюджета. Такая задача, которую в итоге стала выполнять РАН, и трудоемка, и неинтересна. При этом информация о масштабах этой экспертизы разнилась от источника к ис-

---

<sup>1</sup> Возовикова Т. Охватить неохваченных // Поиск. 8 ноября 2019 г. № 44–45. С. 14.

<sup>2</sup> Число участников проекта «5-топ 100» вырастет до 30 с 2020 г. // ТАСС. 19 ноября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/7150681>.

точнику. Так, согласно вице-президенту РАН А. Хохлову, экспертная нагрузка на академию – это 50–70 тыс. отчетов<sup>1</sup> по госзаданиям в год, по мнению президента РАН А. Сергеева – до 30 тыс.<sup>2</sup> К концу года, когда обсуждались итоги первой экспертизы отчетов за 2018 г., цифра снизилась до 17 тыс. проведенных экспертиз (это также информация от президента РАН)<sup>3</sup>. Если принять последнюю цифру за фактический объем работ, то получается, что оценочные данные об объемах экспертной работы были преувеличены примерно в 3 раза. Характерно при этом, что основная нагрузка по проведению экспертизы легла не на академиков и членов-корреспондентов, а на профессоров РАН. 500 профессоров РАН провели 6 тыс. экспертиз<sup>4</sup>, а 2000 академиков и членов-корреспондентов – остальные 11 тыс. Таким образом, на профессора пришлось в среднем 12 экспертиз, на члена РАН – вдвое меньше. Профессора считаются «резервом» РАН, источником ее омоложения, и, видимо, этим объясняется их более высокая экспертная нагрузка.

Экспертиза отчетов вузов за 2018 г. не была завершена до апреля 2019 г.<sup>5</sup>, что вызвало негативную реакцию организаций, подпадающих под оценку РАН, поскольку это задерживало получение бюджетных средств 2019 г. Ректора университетов, особенно ведущих, публично выражали недовольство не только медленной работой РАН, но и самим фактом того, что именно РАН проводит такую экспертизу.

Самым серьезным было обвинение в том, что академия «предвзято» относится к экспертизе, проявляя фаворитизм в пользу проектов, выполняемых в бывших академических институтах, и, соответственно, недооценивая вузы. Отчасти такое отношение объяснимо, ведь со стороны представителей РАН прямо или косвенно звучат высказывания о слабости вузовской науки по сравнению с академической. Однако обвинение в предвзятости академической экспертизы оказалось несостоятельным: по итогам проведенных оценок, как по НИИ, так и по вузам доля отклоненных отчетов, по сообщению вице-президента РАН А. Хохлова, составила около 7%<sup>6</sup>. Это очень скромная цифра, особенно если принять во внимание, что уровень науки в неведущих российских университетах действительно достаточно слабый. Таким образом, экспертиза была проведена либо формально, либо вполне гуманно.

Любопытным открытием проведенной экспертизы было обнаружение диспропорционального расходования средств прежним Министерством образования и науки на работы по научно-методическому обеспечению, которые выполнялись подведомственными (не бывшими академическими) организациями. Фактически решались задачи по обслуживанию министерства, а не выполнялись научные проекты. На соответствующее обслуживание было израсходовано около 25% всех средств, распределяемых министерством по

<sup>1</sup> Демина Н. Ученых надо раскрепостить // Троицкий вариант-наука. 24 сентября 2019 г. № 288. С. 4–5. URL: <https://trv-science.ru/2019/09/24/uchenyx-nado-raskrepostit/>.

<sup>2</sup> Емельяненко А. Надежды не оставляют РАН // Российская газета. 30 июля 2019 г. № 166. URL: <https://rg.ru/2019/07/30/akademik-strategicheskoe-prognostirovanie-mozhet-stat-vazhnejsej-funkciej-ran.html>.

<sup>3</sup> Президент РАН раскритиковал нежелание академиков заниматься экспертизой // ТАСС. 29 ноября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/7227353>.

<sup>4</sup> Сведения из источника: Мищенко Е. «Мозгов ни у кого, кроме РАН, нет»: грустные парадоксы собрания профессоров РАН // Indicator. 29 ноября 2019 г. URL: <https://indicator.ru/humanitarian-science/mozgov-ni-u-kogo-krome-ran-net.htm>.

<sup>5</sup> Около 2,7 тыс. исследований ждут экспертизы для получения финансирования // ТАСС. 27 марта 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6264322>.

<sup>6</sup> Интервью с А. Хохловым // Поиск. 7 июня 2019 г. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/strasti-po-eksper-ize/>.

научным организациям и вузам<sup>1</sup>. Таким образом, оказалось, что не академия, а министерство неэффективно расходует бюджетные средства.

Несмотря на все сложности проведения экспертизы, руководство РАН намерено ее продолжать и совершенствовать процедуры, поскольку, по мнению президента РАН, только если хорошо проводить экспертизу, можно «ставить вопрос о создании закона о РАН как о государственной академии»<sup>2</sup>. В связи с этим планируется, во-первых, активнее привлекать к экспертизе иностранных ученых – членов РАН<sup>3</sup>, а также создать собственную информационную систему, централизующую и упрощающую проведение экспертизы отчетов. По-видимому, руководство РАН не хочет использовать существующую инфраструктуру, например ЦИТиС<sup>4</sup>. Однако пока создание такой системы только обсуждается, поскольку у академии нет средств на ее разработку<sup>5</sup>.

### ***Программа фундаментальных научных исследований в России на долгосрочный период***

В октябре РАН представила проект программы фундаментальных научных исследований (ПФНИ), которая охватывает все фундаментальные исследования в стране, финансируемые из средств федерального бюджета. Это «зонтичная» программа, которая включает проекты и мероприятия, реализуемые в том числе в рамках НП «Наука», а также программы государственных научных фондов.

Наиболее существенную часть программы составляет описание тематических направлений исследований, которые расписаны в традиционной для РАН структуре с распределением по научным дисциплинам. При такой форме представления направлений исследований нет возможности увязать их с приоритетными направлениями развития государственного уровня и в том числе оценить их вклад в социально-экономическое развитие. Перечисленные в проекте ПФНИ тематики, скорее всего, появились в результате суммирования направлений, по которым ведутся исследования в бывших академических институтах.

Однако самыми примечательными являются финансовые параметры программы и показатели оценки ее эффективности.

Главным пожеланием проекта программы является двукратное увеличение расходов на фундаментальные исследования из средств федерального бюджета. Однако это невыполнимо, поскольку приведет к существенному перекосу в структуре бюджетного финансирования НИОКР. Уже сейчас бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования составляют около 40% ассигнований на гражданские НИОКР. Если проводить сопоставления со странами, имеющими развитую фундаментальную науку, то там примерно такая же доля расходов на фундаментальные исследования, финансируемые

---

<sup>1</sup> Об экспертизе проектов в рамках госзадания подведомственными организациями Минобрнауки России. 8 апреля 2019 г. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=c3fdfe2c-2e06-4369-9f6b-80afb64a3097>.

<sup>2</sup> Заседание Президиума РАН 21 мая 2019 г. Научная Россия. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/zasedanie-prezidiuma-ran-21-05-2019-priyamaya-translyatsiya>.

<sup>3</sup> Мищенко Е. Вот вам эти функции, давайте их выполнять // Indicator. 26 июня 2019 г. URL: <https://indicator.ru/humanitarian-science/ran-funktsii-vlast.htm>.

<sup>4</sup> Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти.

<sup>5</sup> Емельяненко А. Надежды не оставляют РАН // Российская газета. 30 июля 2019 г. № 166. URL: <https://rg.ru/2019/07/30/akademik-strategicheskoe-prognozirovanie-mozhet-stat-vazhnejshej-funkciej-ran.html>.



из бюджетных средств. Например, в США на поддержку фундаментальных исследований направляется 42,7% суммарных расходов федерального бюджета на НИОКР<sup>1</sup>, и в настоящее время развернулась дискуссия о том, что это слишком много<sup>2</sup>.

Удовлетворение запроса на удвоение расходов будет означать направление всех ассигнований на НИОКР исключительно на поддержку фундаментальных исследований. Это не только нереалистично, но и крайне опасно, так как именно «прикладная» составляющая НИОКР в России пока развита слабо, следствием чего является низкий уровень коммерциализации НИОКР, а значит, и малый вклад науки в экономическое развитие страны.

При этом предлагается увеличить в 3 раза по сравнению с текущим уровнем (до 13 млрд руб. в 2026 г.) финансирование самой РАН в качестве бюджетной организации. Ассигнования на академию, согласно проекту федерального бюджета, составят в 2020 г. 4,4 млрд руб. Этого вполне достаточно с учетом того, что РАН не имеет подведомственных институтов и тратит выделяемые средства на обеспечение собственной работы, а также на оплату от имени Российской Федерации взносов в международные организации. В проекте программы не поясняется, на какие цели необходим такой существенный прирост финансирования.

Наконец, эффективность реализации программы предложено оценивать по 6 показателям, часть которых соответствует тем, что используются в НП «Наука»:

- 1) количество исследователей в возрасте до 39 лет;
- 2) расходы на фундаментальные исследования в ВВП;
- 3) место России по доле статей по приоритетным направлениям;
- 4) число направлений научной специализации, по которым Россия входит в десятку лидеров;
- 5) число крупных международных программ, реализуемых на территории России;
- 6) число защит кандидатских и докторских диссертаций.

Среди перечисленных показателей к измерителю эффективности можно отнести только показатель выхода на лидерские позиции по ряду научных направлений. Это действительно актуально, так как в России, по сути, сформировалась «нишевая» наука, и качественные исследования есть в узких предметных областях далеко не во всех дисциплинах. Остальные показатели в списке либо ресурсные (исследователи, финансирование, диссертации), либо индикаторы процессов (число международных программ, доля статей). Вероятно, программа будет дорабатываться, однако представленный проект примечателен продолжением традиции и стиля подготовки академических документов с непременными длинными описаниями тематических направлений и слабо аргументированными запросами на увеличение бюджетного финансирования.

### **Выборы в РАН**

Выборы в РАН, которые прошли в ноябре, были названы «беспрецедентно открытыми». Они действительно были более открытыми, поскольку информация о научных достижениях кандидатов в члены-корреспонденты и в академики РАН (в том числе библиометрические данные) была в публичном доступе. Президент Российской Федерации отметил, что на этот раз среди кандидатов не было людей, не имеющих выдающихся

<sup>1</sup> Federal R&D. In: The State of U.S. Science and Engineering 2020. Science and Engineering Indicators // NSB. January 2020. Fig. 20. URL: <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20201/u-s-r-d-performance-and-funding#federal-r-d>.

<sup>2</sup> Sarewitz D. Necessary but not Sufficient? // *Issues in Science and Technology*. Winter 2020. Vol. 36. No. 2. P. 17–18.

заслуг перед наукой<sup>1</sup>. Между тем самое широкое общественное обсуждение состоялось именно в связи с недостаточными или отсутствующими научными заслугами ряда кандидатов. Данные о таких персоналиях были представлены в докладе, подготовленном совместно «Диссернетом» и Комиссией РАН по противодействию фальсификации научных исследований. По их данным, в работах 56 кандидатов в академики и члены-корреспонденты РАН были признаки плагиата и лженаучные утверждения<sup>2</sup>. Доклад вызвал неоднозначную реакцию в РАН, рассматривался в ее отделениях, и в итоге 22 кандидата из данного списка все-таки были рекомендованы к избранию.

Неожиданно дискутируемым вопросом в связи с выборами в РАН оказался возраст академиков членов-корреспондентов. Импульс к обсуждению был дан Президентом страны, который отметил, что в прошлые выборы состав вновь избранных был моложе<sup>3</sup>. Действительно, средний возраст академиков и членов-корреспондентов накануне выборов был достаточно высоким – 75 лет для академиков и 68 лет для членов-корреспондентов. Возраст соискателей был ниже – 67 и 59 лет соответственно<sup>4</sup>. Таким образом, «омоложение» РАН происходит, но низкими темпами. Вероятно, двигаться в этом направлении можно было бы быстрее, если сильнее задействовать резерв в виде профессоров РАН (они должны быть не старше 50 лет на момент присвоения этого звания), и начать отход от практики выборов в академию в первую очередь тех, кто занимает высокие административные позиции в научных организациях и вузах. Однако вопрос о возрасте важен не сам по себе, а в связи с теми функциями, которые должна выполнять академия. Для членов Почетного клуба возраст не важен, а для экспертов стратегических и новаторских решений – имеет значение.

#### 6.4.8. Противоречивые сигналы: призывы к интернационализации vs рост автаркии

Добиваться лидерских позиций в условиях автаркии науки невозможно, поэтому сами по себе цели НП «Наука» и СНТР подразумевают наличие интернационализации и международной кооперации. Призывы к интернационализации науки стали своего рода мемом с тех пор, как начались программы по продвижению российских университетов, укреплению и развитию в них исследовательской деятельности. Но, несмотря на почти 15-летнюю историю, пока нет четко артикулированного государством видения того, для достижения каких именно целей нужна интернационализация в сфере российской науки. В различных государственных документах, безусловно, есть слова об интернационализации, ее важности для продвижения в разнообразных рейтингах, однако ее суть – а место в рейтинге не может быть сутью – раскрыта слабо. Но каждому институту и университету не возбраняется самостоятельно решать, каким образом развивать интернационализацию. Ведомства также по-разному включены в этот процесс. Например, среди экс-

---

<sup>1</sup> Встреча с президентом Российской академии наук Александром Сергеевым. 12 ноября 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62016>.

<sup>2</sup> URL: <http://kpfran.ru/2019/09/23/doklad-komissii-kandidaty-v-chleny-korrespondenty-i-akademiki-ran/>.

<sup>3</sup> Встреча с президентом Российской академии наук Александром Сергеевым. 12 ноября 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62016>.

<sup>4</sup> Там же.

пертов РНФ около 12% зарубежных ученых, правда, сколько из них фактически привлекается к экспертизе, неизвестно<sup>1</sup>. В свою очередь, в РФФИ зарубежная экспертиза российских научных проектов не предусмотрена.

Однако существует и все более довлеет внешний контекст, задающий рамки возможного. Примером характерных внешних факторов воздействия могут быть действующие Законы РФ – «Об иностранных агентах» (№ 121-ФЗ от 20 июля 2012 г.) и о нежелательных иностранных организациях (№ 129-ФЗ от 23 мая 2015 г.), приведшие к закрытию ряда представительств зарубежных фондов и прекращению программ международного научного сотрудничества. В 2019 г. отношение к некоммерческим организациям (НКО), получающим зарубежные средства и в том числе оказывающим помощь науке, не изменилось. Такая поддержка была названа «деструктивной», и особенно в этом контексте была выделена сфера образования (включая вузы, куда поступают наибольшие объемы таких средств<sup>2</sup>). При этом отчетность НКО стала еще жестче – они должны сообщать не только о наличии иностранных источников финансирования, но и о том, есть ли зарубежные источники поддержки у тех организаций, которые сделали им пожертвования. Среди зарубежных программ «под опалу» неожиданно попала престижная английская программа «Chevening» за то, что через подготовку магистрантов она, по сути, формирует лидеров общественного мнения с «либеральными ценностями»<sup>3</sup>. Похожая риторика была характерна и в отношении одной из самых престижных американских научных программ – «Фулбрайт»<sup>4</sup>.

Однако самым громким событием в этом ряду стали «рекомендации» Министерства науки и высшего образования РФ по взаимодействию с иностранными организациями и приему иностранных граждан в организациях, подведомственных министерству. Формально они были введены в действие в феврале 2019 г., однако общественное внимание к ним проявилось только в августе, скандал развивался интенсивно и даже привел к появлению официальных писем различных обществ, включая иностранные (научных обществ Великобритании и Германии)<sup>5</sup>. Такой широкий отклик на «рекомендации» министерства был связан с тем, что они написаны в духе инструкций советского периода, когда подозрительным и осуждаемым было любое общение с иностранцами. В частности, министерство предписывает, чтобы встречи российских ученых с иностранными коллегами проводились только после получения специального разрешения от руководства, а после их проведения должен составляться отчет и направляться в Минобрнауки. Если же встречи происходят в институтах или вузах, то они должны проводиться в специально

<sup>1</sup> Российский научный фонд. Информация о деятельности Фонда в 2018 г. С. 18. URL: [http://rscf.ru/fond-files/other/rsf\\_in2018.pdf](http://rscf.ru/fond-files/other/rsf_in2018.pdf).

<sup>2</sup> Путину рассказали о «подрывном» иностранном финансировании российских вузов. 11 марта 2019 г. URL: <https://www.rosbalt.ru/russia/2019/03/11/1768675.html>.

<sup>3</sup> Сизов Е. Британский МИД использует псевдонаучную программу «Chevening» для подготовки врагов России. 23 ноября 2019 г. URL: <https://slovodel.com/540633-britanskii-mid-ispolzuet-psevdonauchnuyu-programmu-chevening-dlya-podgotovki-vragov-rossii>.

<sup>4</sup> Цепелев М. США используют образовательные программы для превращения России в новую колонию. 28 октября 2019 г. URL: <https://riafan.ru/1223106-ssha-ispolzuyut-obrazovatelnye-programmy-dlya-prevrasheniya-rossii-v-novuyu-koloniyu>.

<sup>5</sup> Веденеева Н. Иностранные ученые написали письмо главе Минобрнауки Котюкову // Новости сибирской науки. 21 октября 2019 г. URL: <http://www.sib-science.info/ru/news/inostrannye-uchenye-napisali-pismo-glave-minobrnauki-20102019>.

предназначенных и специально оборудованных помещениях, иностранцы не должны использовать технические средства, позволяющие обрабатывать информацию, включая мобильные телефоны<sup>1</sup>, и на встрече должно присутствовать не менее двух российских ученых. По официальной трактовке представителей министерства, подготовленный ими документ носит рекомендательный характер и направлен исключительно на учет, а не на контроль. Однако данные «рекомендации» внесли вклад в осложнение международной научной кооперации и негативно повлияли на имидж России. Следует отметить, что ряд университетов приняли «рекомендации» как руководство к действию. И в этом был резон – несмотря на критику и всевозможные обращения и письма, официально «рекомендации» до конца года не были отменены.

Развивалась и ответная реакция, в первую очередь со стороны США, которые для российских ученых являются одним из ключевых научных партнеров наряду с Германией, Францией и Великобританией<sup>2</sup>. Департамент энергетики США, а за ним Национальный научный фонд и Национальные институты здоровья стали отслеживать и ограничивать сотрудничество своих ученых с их коллегами из Китая, России, Ирана и Северной Кореи. Чувствительной в США темой стало получение финансирования на научные цели из названных стран. При этом наиболее жесткую политику проводит Департамент энергетики – сотрудникам лабораторий запрещено участвовать в российских программах и ездить по приглашениям из России на профильные мероприятия<sup>3</sup>. Могут пострадать от взаимодействия с Россией и отдельные университеты. Так, Департамент образования США потребовал от Массачусетского технологического института (MIT) предоставить сведения обо всех контактах с Россией и полученном финансировании, в частности от Фонда «Сколково». Действительно, MIT получил существенные средства (около 350 млн долл.)<sup>4</sup> за помощь в формировании Сколтеха – Сколковского института науки и технологий. Несмотря на то что это «просто проверки», они способствуют тому, чтобы американские университеты проявляли большую осторожность при взаимодействии с Россией.

Неудивительно, что при такой совокупности внешних факторов интернационализация в науке даже по формальным параметрам развита слабо. Так, показатели отчетности вузов по итогам мониторинга свидетельствуют о том, что, например, в 15 из 21 университетов – участников проекта «5-топ 100» удельный вес иностранных профессоров не превышал 5%, а в оставшихся 6 университетах был более 6,5%. Это совсем немного, а если пересчитать пропорции с учетом «исследователей» (статистически считаются отдельно от научно-педагогических работников), то показатели интернационализации существенно упадут. Следует также учитывать, что представленные данные достаточно сложно интерпретировать, так как в один показатель смешаны и те, кто приезжает на 3–4 месяца, и те, кто работает

---

<sup>1</sup> Минобрнауки решило отслеживать встречи российских ученых с иностранцами. 14 августа 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/14/08/2019/5d53e60d9a79471f5c462313>.

<sup>2</sup> Доля совместных работ российских ученых с американскими коллегами самая высокая и составляет 8,7% в общем числе статей российских авторов, с немецкими – 8,1%, с французскими – 5,1% и с британскими – 4,7%. *Источник:* Российская наука в цифрах / В.В. Власова, Л.М. Гохберг, Е.Л. Дьяченко и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 13. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/215179745>.

<sup>3</sup> Молоканов Е. Лаборатории под замком // Коммерсантъ. 18 марта 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3910236>.

<sup>4</sup> Тадтаев Г. Власти США потребовали от вузов отчета о контактах с Россией и Китаем // РБК. 20 ноября 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/11/2019/5dd575af9a7947234bf2dd98>.

на основе долгосрочных (как минимум, годовых) контрактов. А это совсем разные иностранцы, с разной глубиной погруженности в российскую науку и, видимо, с разными эффектами от своей работы. Важно также отметить, что приглашение иностранных специалистов на работу в НИИ и вузы носит пока эксклюзивный характер и не является частью рутинной политики найма. На примере программы мегагрантов, предполагающей работу иностранных ученых в России в течение 4 месяцев в году (с 2019 г. – 3 месяцев), видно, что даже при специальном и щедром финансировании речь идет только о краткосрочных визитах зарубежных ученых в Россию, а принятый в развитых странах найм на работу по контрактам на несколько лет не обсуждается как возможная массовая схема.

Актуализируется и вопрос оценки результатов проектов, в которых участвуют зарубежные партнеры. Проведенное в конце 2019 г. независимое исследование результатов работы по мегагрантам, выданным в период 2010–2017 гг., на примере лабораторий физического и биологического профиля, показало, что только около 20% из них смогли опубликовать статей больше, чем хорошо работающие российские лаборатории. При этом примерно в четверти лабораторий производительность оказалась ниже, чем у среднестатистической эффективной российской научной группы в области естественных наук<sup>1</sup>. После окончания мегагранта сотрудничество с приглашенным руководителем продолжили только около трети лабораторий, и активные коллективы получили новое финансирование на совместную работу после завершения мегагранта<sup>2</sup>. Важным наблюдением стало то, что мегагранты в основном выиграли коллективы, которые были достаточно успешными в получении финансирования, однако это не обеспечило равнозначно высокого уровня результатов. Характерно, что за рубежом в настоящее время обсуждается вопрос о том, что академические результаты нельзя оценивать объемами привлеченного финансирования, поскольку такой индикатор токсичен – ученые начинают все больше времени тратить на написание заявок и проектов<sup>3</sup>, что отвлекает от собственно научной работы.

Есть и внутренняя проблема интернационализации: если профессорско-преподавательский состав не владеет иностранными языками, не публикуется в иностранных журналах и не выступает на международных конференциях, то это уже признак автаркии, а не влияние внешних ограничителей. Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ (2019 г.) показал, что только около 10% преподавателей вузов хорошо владеют иностранным языком (по данным самооценки) и еще около 15% – довольно хорошо. Это очень небольшая часть научно-образовательного сообщества<sup>4</sup>. И несмотря на существенный рост числа тех, кто стал публиковать научные статьи, только 13,5% имеют публикации

<sup>1</sup> Цирлина Г., Фейгельман М., Малинкина Е. По следам мегагрантов-1 // Троицкий вариант-Наука. 2019. № 294. 24 декабря 2019 г. С. 2. URL: <https://trv-science.ru/2019/12/24/po-sledam-megagrantov-1/>.

<sup>2</sup> Цирлина Г., Фейгельман М., Малинкина Е. По следам мегагрантов-2 // Троицкий вариант-Наука. 2020. № 295. 14 января 2020 г. С. 4. URL: <https://trv-science.ru/2020/01/14/po-sledam-megagrantov-2/>.

<sup>3</sup> A call for funders to ban institutions that use grant capture targets. 20 July 2019. URL: <http://deevybee.blogspot.com/2019/07/a-call-for-funders-to-ban-institutions.html>.

<sup>4</sup> Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов // Мониторинг экономики образования. 2019. № 1 (133). С. 11. Информационный бюллетень. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019.



за рубежом, и совсем мало – 4,5% – выступают на международных конференциях<sup>1</sup>. Безусловно, ограничителем участия в международных конференциях выступают финансовые факторы, но только ими нельзя оправдать столь низкое представительство российских ученых на международных научных мероприятиях. Пандемия с неизбежностью сократит интенсивность международных связей вследствие перехода в онлайн-режимы. В свою очередь, это может стать катализатором изменения форматов проведения международных конференций с тенденцией перехода от многотысячных симпозиумов и форумов к более локальным тематическим конференциям.

События начала 2020 г. также показывают, что вместо объединения научных усилий в поиске решений для борьбы с коронавирусом страны стали изолироваться друг от друга и работать в одиночку. Особенно характерным это оказалось для США и стран ЕС. Последствия такой политики могут иметь долгосрочные эффекты в виде снижения доверия и сложности реанимации кооперационных связей.

В итоге получается, что баланс стимулов (финансовых и административных) и барьеров пока не в пользу расширения международной кооперации.

#### 6.4.9. Инновационная деятельность

Ситуация в области технологических инноваций не изменилась существенным образом по сравнению с предыдущим годом, а по ряду формальных параметров, скорее, ухудшилась. Так, в Глобальном инновационном индексе Россия сохранила свое 46-е место (из 129 стран), однако баланс «ресурсы – результаты» сместился в пользу ресурсов. По показателю ресурсов, вкладываемых в развитие инноваций, страна поднялась с 43-го на 41-е место, а по показателю результатов инновационной деятельности опустилась с 56-го на 59-е место. Таким образом, при росте объемов ресурсов, вкладываемых в развитие инноваций, отдача от них в виде конкретных результатов падает. Самыми слабыми сторонами российской инновационной системы остаются институты (такие как нормативно-правовые условия, политическая стабильность, качество регулирования, верховенство закона) и инфраструктура, включая соблюдение экологических стандартов<sup>2</sup>.

Продолжалось замещение частных средств государственными – если государственные венчурные инвестиции выросли на 60% по сравнению с уровнем предыдущего года, то частные сократились почти вдвое (при изначально существенно меньшем их размере)<sup>3</sup>. Среди государственных инвесторов наиболее активными были Российский фонд прямых инвестиций и Российская венчурная компания (РВК). Самым драматичным было падение иностранных инвестиций в венчурные проекты – за год они сократились в 7 раз (с 12,6 млрд руб. в 2018 г. до 1,8 млрд руб. в 2019 г.).

Неудивительно, что среди компаний, особенно крупных, сохранялось стремление к бюджетному инноваторству, т.е. к разработке технологических инноваций за счет госу-

---

<sup>1</sup> Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов // Мониторинг экономики образования. 2019. № 1 (133). С. 16. Информационный бюллетень. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019.

<sup>2</sup> Власова В.В., Рудь В.А. Глобальный инновационный индекс-2019 // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 24 июля 2019 г. URL: [https://issek.hse.ru/data/2019/07/24/1481487665/NTI\\_N\\_137\\_24072019.pdf](https://issek.hse.ru/data/2019/07/24/1481487665/NTI_N_137_24072019.pdf).

<sup>3</sup> Кто и сколько инвестировал в стартапы в 2019 г. // Inc. 18 декабря 2019 г. URL: <https://incrussia.ru/understand/vc-2019/>.

дарственных средств. Опрос, проведенный НИУ ВШЭ среди руководителей 545 предприятий высокотехнологичных отраслей, показал, что самыми востребованными среди компаний всех размеров были целевые субсидии в рамках государственных и федеральных целевых программ. Вторыми по значимости оказались нефинансовые меры поддержки, такие как информационная и консультационная поддержка со стороны государства. При этом крупные и средние компании интересовались нефинансовой поддержкой чаще, чем малый бизнес, хотя большинство такого рода инструментов разрабатывается с целью поддержки именно сектора малого инновационного предпринимательства. Наконец, третья по приоритетности мера – это вновь государственное финансирование, только распределяемое через государственные институты развития<sup>1</sup>. Примечательно, что среди крупных компаний была наибольшая доля тех, кто использовал инструменты государственной поддержки, – 72% против 45% (средние компании) и 42% (малый бизнес). Отчасти такой результат объясняет другое исследование – «Стартап барометр 2019». Согласно полученным данным, 39% стартапов разочарованы в инструментах государственной поддержки, в том числе через институты развития, поскольку, по их мнению, не получают от них ощутимой пользы<sup>2</sup>.

Между тем число инструментов, предлагаемых государственными институтами развития, растет. Так, в прошедшем году РВК объявила о новых инициативах в отношении компаний, участвующих в реализации Национальной технологической инициативы. При этом предлагаются разные «пакеты помощи» в зависимости от типа и ориентированности работы компаний. В том числе есть программа, нацеленная на поддержку компаний с высоким экспортным потенциалом. Ее участники смогут получить как гранты, так и субсидирование процентной ставки по кредитам, а также нефинансовое содействие. Другая программа направлена на крупные компании, которые создают спин-офф, и их будут поощрять субсидированием процентной ставки и рядом нефинансовых мер. При этом руководство РВК подчеркнуло, что основной акцент будет сделан на поддержку компаний, которые не только экспортно ориентированные, но и способны завоевывать значимые доли на глобальных рынках<sup>3</sup>.

Как свидетельствует зарубежный опыт, ставка на экспортно ориентированный высокотехнологичный бизнес с целью экономического развития себя оправдывает. Однако в России компании такого типа наиболее зависимы от импорта: например, для 82% компаний характерна зависимость от импорта деталей и компонентов, 70% – от импорта машин и оборудования, 68% – от иностранных технологических решений<sup>4</sup>. Соответственно не затихает дискуссия о пользе и вреде импортозависимости и импортозамещения. Зависимость от импорта способствует росту качества продукции и росту конкурентоспособности компаний. Импортозамещение ведет к потере конкурентоспособности, потому что, как правило, сложно сделать замещение равного или лучшего качества. В качестве

<sup>1</sup> Власова В.В., Кузнецова Т.Е., Рудь В.А. Спрос на инструменты государственной инновационной политики со стороны предприятий высокотехнологичных отраслей // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 4 июля 2019 г. URL: [https://issek.hse.ru/data/2019/07/04/1477949063/NTI\\_N\\_134\\_04072019.pdf](https://issek.hse.ru/data/2019/07/04/1477949063/NTI_N_134_04072019.pdf).

<sup>2</sup> Смертина П. Стартапу никто не поможет // Ведомости. 22 мая 2019 г. С. 15.

<sup>3</sup> РВК будет предоставлять бизнесу до 500 млн руб. поддержки на разработку проектов НТИ // ТАСС. 28 мая 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6478839>.

<sup>4</sup> Федюнина А., Аверьянова Ю. Купить, чтобы продать // Эксперт. 2019. № 39. С. 19. URL: <https://expert.ru/expert/2019/39/kupit-chtobyi-prodat/>.

контраргумента обычно приводится то, что зависимость от импорта создает угрозу национальной безопасности, порождает уязвимость (особенно для оборонных приложений). Однако пока проблема находится больше в дискуссионной плоскости, поскольку практически изменить ситуацию крайне сложно.

Более того, одновременно с введением новых программ для компаний – участников НТИ вышло Постановление Правительства РФ, ограничивающее передачу иностранным юридическим лицам и российским юридическим лицам, доля иностранного участия в уставном капитале которых составляет более 50%, технологий, разработанных с привлечением государственных средств<sup>1</sup>. В случае нарушения этого условия все государственные средства должны быть возвращены в бюджет, и, кроме того, нарушители оплачивают штраф. С одной стороны, такое ограничение объяснимо – оно введено с целью предотвратить утечку новых технологий, поскольку такие ситуации уже происходили при реализации проектов НТИ. С другой стороны, понятие передачи технологий за рубеж очень расплывчато и из-за неоднозначности трактовки может явиться своего рода запретом на тесную кооперацию с иностранными партнерами. Это становится стимулом к переходу компаний в юрисдикции других стран.

Уже в 2019 г. за рамками круга компаний Национальной технологической инициативы начался массовый отток ИТ-компаний из страны. Так, компания Conundrum<sup>2</sup> стала позиционироваться как британская, Parallels была поглощена канадской корпорацией Corel, а Luxoft перешла под контроль американской ИТ-корпорации DXC Technology. Правда, участники российского ИТ-рынка отмечают, что поглощения – это все же лучше, чем массовый отъезд программистов за рубеж. Планы поглотить ряд российских компаний есть и у Huawei, которая в прошедшем году стала разворачивать более активное сотрудничество с Россией в сфере НИОКР, особенно после того, как США ввели антироссийские санкции. Вместе с тем пандемия может способствовать появлению новых высокотехнологичных услуг со стороны российских ИТ-компаний, занимающихся разработкой онлайн-сервисов, в том числе для дистанционной работы, проведения совещаний и конференций. Снижение качества связи, в том числе видео, при значительном числе одновременных пользователей стало серьезной технической проблемой<sup>3</sup>.

В области государственной политики правительство реализовывало точечные меры, направленные на технологическое развитие страны. Среди них следует отметить два крупных проекта: появление «Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.» и начало разворачивания технологических долин после принятия соответствующего постановления правительства, подготовка которого с разной интенсивностью проводилась с 2013 г.

Первоначально планировалось развивать технологии искусственного интеллекта (ИИ) как одно из приоритетных направлений НП «Цифровая экономика», однако в 2019 г. ИИ фактически стал самостоятельной темой. Россия в данном случае не является

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1125 «О внесении изменения в пункт 5 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию проектов в целях реализации планов мероприятий («дорожных карт») Национальной технологической инициативы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909030002>.

<sup>2</sup> Компания внедряет на крупных иностранных предприятиях программные решения для предотвращения поломок сложного оборудования.

<sup>3</sup> Cochran A. Making a Plan When Planning Is Impossible // The Scholarly Kitchen. 11 марта 2020 г. URL: <https://scholarlykitchen.sspnet.org/2020/03/11/making-a-plan-when-planning-is-impossible/?fbclid=IwAR3ITeD5dP996CwXIAw1P2xICmeAiZh2rGNKg7wWgxts-oM3ACSZFgBQrYA>.



исключением – стратегии развития искусственного интеллекта приняты в разных странах с 2013–2014 гг. Сегодня это модная, ажиотажная тема, но в то же время одна из сильных компетенций отечественных ученых и технологов. В целом есть ограниченное число областей, где российский экспорт превышает импорт, наиболее динамичная из которых – ИТ-отрасль. Там уже несколько лет подряд экспорт превышает продажи на внутреннем рынке<sup>1</sup>. Наиболее успешными признаны такие направления, как искусственный интеллект, информационная безопасность, мобильные приложения, VR/AR, решения для документооборота.

В отношении развития науки в «Стратегии развития ИИ» указаны приоритетные направления, прописанные конкретно и детально (например, автономное самообучение, автономная декомпозиция сложных задач, алгоритмическая имитация биологических систем принятия решений и т.д.). В то же время меры поддержки перечислены в самом общем виде и в основном повторяют уже действующие в стране (стимулирование привлечения инвестиций, реализация междисциплинарных проектов, проведение патентных исследований и т.д.). Единственным нововведением является «приоритетная долгосрочная поддержка научных исследований в области искусственного интеллекта»<sup>2</sup>, что возводит тематику ИИ в ранг финансового, а не только стратегического приоритета. На это есть основания: пока научные успехи России в этой области скромные – доля страны в научных статьях по данной тематике составляет около 1%. Мировые лидеры в изучении ИИ – это Китай и США. Аналогичная ситуация пока наблюдается и в технологической области: в России всего 17 компаний, работающих в сфере ИИ, в США – более 2 тыс., в Китае – более 1 тыс.<sup>3</sup>.

Научные достижения в области ИИ планируется оценивать индикаторами не только числа публикаций, но и их цитирования, количеством зарегистрированных результатов интеллектуальной деятельности и разработанных технологических решений, используемых на практике. Таким образом, «Стратегия развития ИИ» в части фундаментальных и прикладных исследований представляет собой более проработанный и новаторский документ, чем «Стратегия научно-технологического развития страны». Не исключено, что это результат активного участия бизнеса в ее проработке.

Наконец, в прошедшем году начался новый инфраструктурный проект – создание технологических долин. В марте было подписано Постановление Правительства РФ о создании инновационного научно-технологического центра МГУ «Воробьевы горы»<sup>4</sup>, которое стало импульсом для инициирования проектов технологических долин. По сути, долины – это аналоги модели инновационного центра «Сколково». Там также предоставляются различные налоговые и таможенные льготы, вводятся нормы и правила, регулирующие некоторые виды деятельности – градостроительной, медицинской, образовательной.

Долина МГУ имеет достаточно широкий профиль деятельности и будет ориентирована преимущественно на фундаментальные научные исследования и конструирование.

<sup>1</sup> Грамматчиков А. Софт под давлением // Эксперт. 7 октября 2019 г. № 41. С. 9. URL: <https://expert.ru/expert/2019/41/soft-pod-davleniem/>.

<sup>2</sup> Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. Утверждена Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738946/>.

<sup>3</sup> Ульянов Н. Как перестать жить чужим умом // Эксперт. 10 июня 2019 г. № 24. URL: <https://expert.ru/expert/2019/24/kak-perestat-zhit-chuzhim-umom/>.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ о создании инновационного научно-технологического центра «Инновационный научно-технологический центр МГУ «Воробьевы горы» от 28 марта 2019 г. № 332. URL: <http://static.government.ru/media/files/6HVZbMfi2ZpV4C42K4Wl9MYeQBLDUPJD.pdf>.

Но могут создаваться и более специализированные долины – первым прецедентом стала «Композитная долина» в Тульской области, ориентированная на создание технологий композитных материалов и пилотных производств<sup>1</sup>. В декабре 2019 г. премьер-министр утвердил создание еще одной долины – «Научно-технологический центр «Долина Менделеева», который будет специализироваться в области агротехнологий и химических технологий<sup>2</sup>.

В свою очередь, инновационный центр «Сколково» стал в 2019 г. экстерриториальным, что означает отмену требования регистрации компаний (юридических лиц) на территории центра. Таким образом, доступ к услугам и сервисам получают любые российские компании, занимающиеся исследованиями и коммерциализацией их результатов. Еще одно изменение – это отказ от тематических ограничений. Раньше компании должны были специализироваться в одном из шести выделенных направлений, а теперь исследования должны соответствовать приоритетам «Стратегии научно-технологического развития РФ»<sup>3</sup>, которые сформулированы достаточно широко. Таким образом, «Сколково» становится все больше саморазвивающимся коммерческим центром, и в дополнение к нему будут появляться новые модели территориальной специализации, заимствующие ряд сервисов, предлагаемых «Сколково». В принципе, такое направление развития должно сделать инфраструктурное обеспечение технологических компаний более комфортным, поскольку оно диверсифицируется.

\* \* \*

Прошедший год показал достаточно высокую активность правительства в реализации майских (2018 г.) Указов Президента РФ в части развития науки. Деятельность Министерства науки и высшего образования была подчеркнута сосредоточена на выполнении задач НП «Наука».

Внутри НП «Наука» наибольшее внимание уделялось формированию научно-образовательных центров как сложному проекту по совмещению политик и мер федерального и регионального уровней. Тема НОЦ интересна с двух точек зрения. Первая заключается в том, что НОЦ – это еще одна реинкарнация научно-образовательных, учебно-научных и прочих подобных центров, которые создаются на протяжении последних 20 лет. Новый проект – существенно более масштабный с точки зрения разнообразия участников и более сфокусирован на том, чтобы научные исследования способствовали экономическому развитию страны. Вторая точка зрения заключается в том, что практически впервые ставка сделана на региональные администрации как на медиаторы взаимодействия научно-образовательного и реального секторов экономики. При успешной реализации этот проект может стать катализатором развертывания разнообразных региональных научно-технологических политик, которые сейчас достаточно слабые. Особенность формирования первых пяти НОЦ, которые появились в 2019 г., в том, что их выбор проходил

---

<sup>1</sup> Механик А. Проекты длинной воли // Стимул. Журнал об инновациях. 26 августа 2019 г. URL: <https://stimul.online/articles/interview/proekty-dlinnoy-voli/>.

<sup>2</sup> Принято решение о создании инновационного научно-технологического центра «Долина Менделеева». 26 декабря 2019 г. URL: <http://government.ru/docs/38685/>.

<sup>3</sup> Ерохина Е. В глубь России и в ширь возможностей: как теперь будет работать «Сколково» // Indicator. 26 июля 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/skolково-novyi-zakon.htm>.

в «ручном режиме», без конкурса. Такой подход бывает оправдан в том случае, когда выбирающие ясно понимают, что они хотят в итоге получить. Начавшаяся пандемия коронавируса может повлиять на выбор тематик для тех центров, которые будут формироваться в 2020 г. Кроме того, уже начался переход от монопольной работы по определенным тематикам в вирусологии и эпидемиологии к развертыванию параллельного поиска решений для борьбы с глобальным вызовом. Для организации эффективной работы необходима частичная реанимация навыков советской системы управления наукой, позволявших в краткие сроки мобилизовать существенные ресурсы для решения актуальной научной задачи.

Однако такое решение пригодно только для чрезвычайных ситуаций. При нормальном течении событий результативная наука развивается в условиях благоприятной среды, а не мобилизационной модели поддержки. Пока вопросы формирования среды явно пробуксовывают, и в прошедший год фактически произошел откат к запретительному стилю регулирования. Выражением кулуарного стиля управления стала деятельность по реорганизации научных фондов. Не было проведено широкое обсуждение планируемых преобразований, и, самое главное, не были представлены аргументированные обоснования того, зачем такая реорганизация нужна в принципе.

В области технологических инноваций ситуация более понятная: есть точечные успехи, есть большие нерешенные проблемы, связанные с формированием внешней среды, которая бы благоприятствовала появлению новых технологий. Несмотря на узкоспециализированный характер ряда мер, можно говорить о том, что государственная политика становится более системной, пытаясь затрагивать разные аспекты формирования такой среды. Примером могут служить новые инфраструктурные проекты, которые дополняют уже действующие механизмы. Вместе с тем динамика изменений в технологической сфере показывает неустойчивость ситуации, и больше усилий должно быть направлено на увязывание мер политики, а не только на формирование новых знаковых проектов.

### 6.5. Таможенное администрирование: новации 2019 г.<sup>1</sup>

В очередном рейтинге Всемирного банка («Doing Business – 2020») Российская Федерация вновь оказалась на 99-м месте по направлению «Международная торговля» («Trading across borders»), притом что в общем рейтинге Россия год от года занимает все более высокие позиции, добравшись до 28-го места<sup>2</sup>.

Тем не менее в 2019 г. в области таможенного администрирования в России произошли значимые изменения, связанные с внедрением информационных технологий в процессы таможенного оформления.

Прежде всего в 2019 г. совершен переход на таможенное декларирование таможенных постам – центрам электронного декларирования (ЦЭД). Из запланированных 16 ЦЭД создано 12, которыми зарегистрировано более 67% всех поданных в таможенные органы России таможенных деклараций. Технология декларирования товаров в ЦЭД предполагает разделение документального и фактического контроля товаров. В ЦЭД

<sup>1</sup> Автор раздела: *Баландина Г.В.*, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС.

<sup>2</sup> URL: <https://www.doingbusiness.org/>

представляется таможенная декларация, при необходимости проверки ЦЭДом запрашиваются дополнительные документы и сведения, а таможенный орган, в регионе деятельности которого фактически находятся товары (морской порт, аэропорт, склад временного хранения), осуществляет досмотр или осмотр товаров. Активно распространяются автоматическая регистрация подаваемых участниками ВЭД таможенных деклараций и автоматический выпуск товаров без вмешательства должностных лиц таможенных органов в совершение таможенных операций. На совместном заседании Общественного совета при ФТС России и экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России 17 декабря 2019 г. руководитель ФТС России В.И. Булавин сообщил, что, по предварительным итогам 2019 г., 2,4 млн таможенных деклараций зарегистрировано автоматически, 560 тыс. партий товаров выпущены без участия должностных лиц таможенных органов на основе компьютерной обработки сведений, указанных в декларациях. Указанные мероприятия предусмотрены Комплексной программой развития ФТС России на период до 2020 г.<sup>1</sup>, принятой решением Коллегии ФТС России 25 мая 2017 г.

Еще одним знаменательным событием 2019 г. стал переход участников ВЭД на технологию уплаты таможенных платежей с использованием единых лицевых счетов. Работа ФТС России по внедрению единого ресурса лицевых счетов плательщиков таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, таможенных представителей, а также на иных лиц, осуществивших уплату денежных средств на счет Федерального казначейства, с применением комплекса программных средств «Лицевые счета – Единый лицевой счет (ЕЛС)» началась еще в 2013 г., когда Приказом ФТС России была утверждена Концепция централизации учета таможенных и иных платежей и ведения единого лицевого счета участника внешнеэкономической деятельности<sup>2</sup>. В 2019 г. система уплаты таможенных платежей с использованием Единого лицевого счета стала широко применяться. До внедрения централизованной системы ЕЛС денежные средства, которые вносились участниками ВЭД и их таможенными представителями для уплаты таможенных платежей, были связаны с таможенным органом, администрирующим таможенные платежи исходя из места таможенного декларирования товаров. Если таможенное оформление участник ВЭД совершал в разных таможенных органах (например, по логистике часть грузов ввозилась морем, часть – автотранспортом), необходимо было своевременно вносить денежные средства для уплаты таможенных платежей в разные таможенные органы, вести учет по каждому открытому счету. Внесенные денежные средства на счет, администрируемый одним таможенным органом, невозможно было использовать для уплаты таможенных платежей в другом таможенном органе. Единый лицевой счет позволяет направлять денежные средства для уплаты таможенных платежей на один централизованный счет независимо от того, в каком таможенном органе осуществляется таможенное оформление. Несмотря на то что преимущественно авансовая форма оплаты таможенных платежей, являясь по сути дополнительным финансовым обременением участников ВЭД, по-прежнему остается резервом для

---

<sup>1</sup> URL: <http://customs.ru/activity/programmy-razvitiya/razvitie-2020>

<sup>2</sup> Приказ ФТС России от 30 июля 2013 г. № 1407 (ред. от 12 февраля 2016 г.) «Об утверждении Концепции централизации учета таможенных и иных платежей и ведения единого лицевого счета участника внешнеэкономической деятельности».

совершенствования таможенного администрирования, следует признать, что ФТС России удалось создать максимально комфортный сервис уплаты таможенных платежей в существующих условиях.

В 2019 г. расширены функциональные возможности участников ВЭД для их взаимодействия с таможенными органами с использованием информационного ресурса «Личный кабинет участника ВЭД». Использование личного кабинета позволяет осуществлять электронное декларирование товаров, формировать электронный архив документов и сведений, необходимых для таможенного оформления, осуществлять предварительное информирование и статистическое декларирование, иметь сведения о наличии разрешительных документов на перемещение товаров, которые выдают другие федеральные органы исполнительной власти, получать информацию о движении средств на едином лицевом счете, о задолженности по уплате таможенных платежей, представлять таможенным органам отчетность о товарах, если таможенным законодательством установлено требование представления такой отчетности, получать предварительные решения о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД. Копии электронных таможенных деклараций, распечатанные на бумаге из личного кабинета участника ВЭД и заверенные налогоплательщиками, принимаются налоговыми органами для подтверждения правомерности применения ставки НДС в размере 0% при экспорте товаров или налогового вычета НДС, уплаченного при импорте.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» поставлена задача достижения объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долл. в год, в том числе продукции машиностроения – 50 млрд долл. и продукции агропромышленного комплекса – 45 млрд долл., а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд долл., в том числе за счет сокращения административных процедур и барьеров в сфере международной торговли, включая отмену избыточных требований при лицензировании экспорта и осуществлении валютного контроля, организации взаимодействия субъектов международной торговли с контролирующими органами по принципу «одного окна».

Планы Российского экспортного центра (РЭЦ) по разработке и внедрению механизма «одного окна»<sup>1</sup> в части взаимодействия участников ВЭД и экспортеров вызывают некоторую обеспокоенность со стороны ФТС России и участников ВЭД. В представленных планах РЭЦ видит свое место в качестве информационно-технического посредника между экспортерами и контролирующими органами с функционалом оценки (проверки) представляемых участниками ВЭД документов и сведений. Бизнес видит в этом высокие риски, связанные с возможными дополнительными финансовыми затратами, утечкой коммерческой информации, сбоями системы и задержкой сроков подачи документов (сведений), которые могут привести к штрафным санкциям со стороны таможенных или налоговых органов.

В то же время, вопреки заявленным планам<sup>2</sup>, в 2019 г. фактически не произошло никаких подвижек в создании системы «единого окна», механизм которого предполагает

<sup>1</sup> URL: [https://www.exportcenter.ru/press\\_center/news/sistema-rets-odno-okno-pozvolit-eksporteram-operativno-otchityvatsya-po-valyutnym-operatsiyam/](https://www.exportcenter.ru/press_center/news/sistema-rets-odno-okno-pozvolit-eksporteram-operativno-otchityvatsya-po-valyutnym-operatsiyam/)

<sup>2</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2014 г. № 68 «Об Основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 19 «О плане мероприятий по

однократность представления сведений в электронном виде для контроля трансграничного перемещения товаров при импорте, экспорте и транзите всем контролирующим органам.

В усеченном виде механизм «единого окна» с использованием портала «Морской порт» реализован в пунктах пропуска свободного порта Владивосток<sup>1</sup>, а также в морских портах Калининградской и Ленинградской областей. Комплекс программных продуктов обеспечивает информационное взаимодействие между участниками ВЭД, портовыми службами, таможенными и иными контролирующими органами. Портал объединяет представителей ФТС России, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Пограничной службы ФСБ России, импортеров товаров, судовых агентов, администрацию морских портов, которые взаимодействуют с помощью электронных документов, подписанных электронной подписью. Предполагается, что до захода судна в порт контролирующие органы уже могут начинать проверять информацию о судне и перевозимых товарах, что по опыту других стран, использующих механизм «единого окна», позволяет существенно сократить время нахождения товаров в морском порту без ущерба для надежности государственного контроля.

Параллельное развитие двух механизмов – «одного окна» и «единого окна», основанных на различных подходах, но нацеленных на решение одной и той же задачи – сократить временные и финансовые издержки участников ВЭД на преодоление административных формальностей при трансграничном перемещении товаров, требует от Правительства Российской Федерации выбора одной из двух моделей организации государственного контроля, основанной на информационном взаимодействии контролирующих органов, участников ВЭД, перевозчиков и иных лиц, задействованных в цепочках поставок товаров. С учетом заметных успехов со стороны контролирующих органов вложенные финансовые средства на развитие электронных технологий взаимодействия друг с другом, а также между органами и заинтересованными лицами предпочтение, вероятно, должно быть отдано развитию механизма «единого окна» с существенным повышением роли ФТС России в качестве координатора такого взаимодействия и интегратора всех сведений, представляемых в различные государственные органы при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу.

В 2019 г. продолжена работа по обновлению правовой базы в области таможенного администрирования в связи со вступлением в силу с 1 января 2018 г. Таможенного кодекса ЕАЭС и Федерального закона от 3 августа 2018 г. «О таможенном регулировании и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Только в 2019 г. принято несколько десятков нормативных правовых актов Евразийской экономической комиссии, Правительства Российской Федерации, Минфина России и ФТС России, реализующих отсылочные нормы этих базовых правовых документов в области таможенного дела.

---

реализации Основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 28 мая 2019 г. № 52 «О детализированном плане на 2019 г. по выполнению плана мероприятий по реализации Основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

<sup>1</sup> В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

В целом принятые нормативные правовые акты постепенно приближают таможенное администрирование к модели контроля, основанной на использовании систем учета участников ВЭД, внедрения генеральных гарантий уплаты таможенных платежей, проведения постаудита (таможенного контроля после выпуска товаров); повышают транспарентность требований в части классификации товаров по ТН ВЭД, определения страны происхождения и определения таможенной стоимости, которые являются основными критериями для установления размера подлежащих уплате таможенных платежей при ввозе и вывозе товаров; исключают чрезмерные требования в части неоднократности предоставления одной и той же информации на различных этапах таможенного оформления, при совершении таможенных операций с одними и теми же товарами.

Например, в Приказе ФТС России от 28 января 2019 г. № 104<sup>1</sup> утверждена форма акта проверки системы учета товаров лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела (таможенными представителями, владельцами складов временного хранения и таможенных складов), уполномоченными экономическими операторами и лицами, владеющими и (или) пользующимися товарами, помещенными под таможенные процедуры, предусматривающие ведение учета товаров, что подразумевает использование данных систем учета импортеров и иных лиц для целей таможенного контроля.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1005<sup>2</sup> устанавливает правила применения генерального обеспечения уплаты таможенных платежей, в соответствии с которыми сумма предоставленных финансовых гарантий уплаты таможенных платежей в отношении всех обязательств перед таможенными органами может быть на 5% меньше, чем потенциальная сумма задолженности по таможенным платежам при совершении операций транзита. Воспользоваться этим преимуществом могут только компании, уставный фонд которых составляет не менее 100 млн руб., а также отвечающие иным установленным требованиям. Несмотря на то что по сравнению с условиями предоставления комплексных гарантий в других странах данные правила можно расценивать как незначительное преимущество (например, законодательство Европейского союза для лиц, отвечающих установленным требованиям, предусматривает снижение размера комплексной гарантии на 30, 50 или даже 100% по сравнению с суммой таможенной задолженности и не только при транзите<sup>3</sup>), первый шаг к использованию анализа риска уклонения от уплаты таможенных платежей при определении размера генерального обеспечения сделан.

Приняты нормативные акты, определяющие порядок применения наиболее распространенного при корректировке таможенной стоимости резервного метода (метод б)

---

<sup>1</sup> Приказ ФТС России от 28 января 2019 г. № 104 «Об утверждении формы акта проверки наличия системы учета товаров и ведения учета товаров, порядка ее заполнения и внесения изменений (дополнений) в такой акт».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1005 «О порядке применения генерального обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, в случае если все таможенные операции совершаются на территории Российской Федерации, и определении случаев и условий, при которых суммарный размер таможенных пошлин, налогов, исполнение обязанности по уплате которых обеспечивается таким генеральным обеспечением, превышает размер такого генерального обеспечения, и пределов такого превышения».

<sup>3</sup> Статья 84 Регламента Комиссии ЕС 2015/2446. URL: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2015/2015/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2015/2015/oj)

определения таможенной стоимости товаров<sup>1</sup>, порядок восстановления тарифных преференций<sup>2</sup>, порядок применения классификационных кодов по ТН ВЭД ЕАЭС в отношении ряда товаров, вызывающих спорные вопросы по их классификации при декларировании<sup>3</sup>.

Приказом ФТС России от 1 апреля 2019 г. № 541<sup>4</sup> определяются правила использования комплекса программных средств портала «Морской порт» для приема и обработки информации и документов в электронном виде при прибытии и убытии морских судов в морских пунктах пропуска. Предусматривается предварительный (до прибытия морского судна) анализ информации о транспортном средстве и перевозимых товарах, варианты решений таможенных органов, принимаемых по результатам такого анализа, включая возможность получения предварительного разрешения на разгрузку судна или на помещение перевозимых товаров под таможенную процедуру транзита. Предусматривается, что предварительно поданная информация используется для таможенного оформления транзита и временного ввоза (вывоза) транспортных средств. В то же время для совершения других таможенных операций (временное хранение, таможенное декларирование) использование предварительной информации в электронном виде не предполагается. Также приказом не предусматривается каких-либо положений, относящихся к использованию портала «Морской порт» для информационного обмена в электронном виде с другими контролирующими органами в морских пунктах пропуска.

Приказ Минфина России от 20 сентября 2019 г. № 150н<sup>5</sup> определяет правила совершения таможенных операций, связанных с регистрацией декларации на товары, поданной в виде электронного документа, либо с отказом в такой регистрации посредством Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов путем формирования электронного документа без участия должностных лиц таможенных органов. Приказ ФТС России от 3 июня 2019 г. № 901<sup>6</sup> устанавливает порядок использования личного кабинета и организации обмена электронными документами и (или) сведениями

---

<sup>1</sup> Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 6 августа 2019 г. № 138 «О применении резервного метода (метод 6) при определении таможенной стоимости товаров».

<sup>2</sup> Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 22 февраля 2019 г. № 64 «Об установлении случаев и условий восстановления тарифных преференций».

<sup>3</sup> Приказ ФТС России от 14 января 2019 г. № 28 «О классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза отдельных товаров».

<sup>4</sup> Приказ ФТС России от 1 апреля 2019 г. № 541 «Об утверждении Технологии совершения таможенных операций в отношении судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Евразийского экономического союза этими судами, с использованием Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов и признании не подлежащим применению Приказа ГТК России от 12 сентября 2001 г. № 892 «Об утверждении Положения о таможенном оформлении и таможенном контроле судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации этими судами».

<sup>5</sup> Приказ Минфина России от 20 сентября 2019 г. № 150н «Об утверждении Порядка совершения таможенных операций, связанных с регистрацией декларации на товары либо отказом в такой регистрации посредством информационной системы таможенных органов».

<sup>6</sup> Приказ ФТС России от 3 июня 2019 г. № 901 «Об утверждении Порядка использования личного кабинета и организации обмена электронными документами и (или) сведениями между таможенными органами и декларантами, перевозчиками, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, упол-



между таможенными органами и декларантами, перевозчиками, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченными экономическими операторами, правообладателями и иными лицами, определяет основные положения по применению автоматизированной подсистемы «Личный кабинет», устанавливает правила предоставления заинтересованным лицам доступа к функциональным возможностям данной подсистемы.

Повысилась роль Общественного совета при ФТС России<sup>1</sup> как органа, осуществляющего общественный контроль и обеспечивающего консультационное взаимодействие таможенных органов и бизнеса по различным аспектам таможенного администрирования. На заседания Общественного совета выносятся как наиболее острые и актуальные для участников ВЭД вопросы в текущей деятельности, так и вопросы стратегического планирования деятельности таможенных органов. В частности, на заседаниях Общественного совета в 2019 г. обсуждались проблемы внедрения новых технологий декларирования товаров через Центры электронного декларирования. На первом этапе перехода на новые формы взаимодействия между таможенными органами и участниками ВЭД были некоторые сбои, что приводило к затягиванию сроков регистрации таможенных деклараций и выпуска товаров. Члены Общественного совета были приглашены к обсуждению и приняли активное участие в подготовке проекта «Стратегии развития Таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.».

Еще одной консультативной площадкой между бизнесом и государственными органами для совершенствования таможенного дела является Экспертная группа по направлению «Таможенное администрирование», действующая в рамках мероприятий «Трансформация делового климата»<sup>2</sup>. План мероприятий, который периодически, не реже чем 2 раза в год, обновляется, направлен на решение следующих задач:

- создание условий для ускорения перехода на электронный документооборот между участниками внешнеэкономической деятельности и государственными контрольными органами;
- повышение эффективности использования государственными контрольными органами системы управления рисками;
- сокращение сроков прохождения всех процедур, связанных с ввозом товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации;
- сокращение доли теневого оборота импортных товаров на российском рынке;
- повышение привлекательности морских портов Российской Федерации.

В повестке работы Экспертной группы стоят следующие вопросы: отмена дублирования сведений, представленных в электронном виде, на бумажных носителях, за исключением случаев выявления в отношении отдельных поставок рисков в соответствии с системой управления рисками государственных контрольных органов; переход на элек-

---

номоченными экономическими операторами, правообладателями и иными лицами, а также Порядка получения доступа декларантов, перевозчиков, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченных экономических операторов, правообладателей и иных лиц к личному кабинету».

<sup>1</sup> URL: <http://www.osfts.ru/>

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 января 2019 г. № 20-п (ред. от 10 августа 2019 г.). URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e608035d-3483-489b-b560-5cd4e2e85a34/20-p+ot+17.01.2019+ТДК.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e608035d-3483-489b-b560-5cd4e2e85a34>

тронный документооборот при осуществлении пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемых во всех пунктах пропуска, а также в местах совершения таможенных операций; правовое регулирование и внедрение выборочности контрольных операций при осуществлении государственного федерального ветеринарного контроля как на этапе прибытия, так и на этапе выпуска товаров, в соответствии с заявленной таможенной процедурой в отношении подконтрольных товаров, основанной на риск-ориентированном подходе.

В то же время, несмотря на значительный прогресс в области таможенного администрирования в части внедрения информационных технологий в таможенные процессы, остаются некоторые спорные вопросы и неразрешенные проблемы по отдельным направлениям.

Уплата таможенных пошлин и налогов авансом – это нетарифный барьер в торговле, беспроцентное кредитование импортерами и экспортерами бюджета<sup>1</sup>. Обновленным таможенным законодательством предусмотрена возможность отсрочки уплаты таможенных платежей. Кроме этого, право на уплату таможенных платежей фактически имеют лица, которым разрешается подавать таможенную декларацию после выпуска товаров. В настоящее время к такой категории лиц отнесены только уполномоченные экономические операторы (УЭО) (на 1 октября 2019 г. в Российской Федерации к числу УЭО относятся всего 166 организаций<sup>2</sup>), а также те лица, которые перемещают через границу скоропортящиеся товары, товары, необходимые для ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных происшествий, и подобные товары. Евразийская экономическая комиссия наделена полномочиями определять категории товаров, которые могут быть выпущены до подачи декларации, и критерии, которым должны отвечать лица, их перемещающие. До реализации этих полномочий на территории Российской Федерации такие категории и критерии вправе определять Правительство Российской Федерации. Однако такое полномасштабное изменение технологий таможенного администрирования, как перенос уплаты таможенных платежей на этап после выпуска товаров, в планах Минфина России и ФТС России пока не значится.

28 декабря 2018 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Концепция создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров.

Под «прослеживаемостью движения товаров» в Концепции понимается комплекс мероприятий, обеспечивающих регистрацию движения товаров по товаропроводящей сети с момента нанесения средства идентификации или контрольного (идентификационного) знака, а также автоматизированное предоставление юридически значимых сведений о совершенных операциях с единицей товара и их обработку в государственной информационной системе. Концепция предусматривает, что организация процессов маркировки и прослеживаемости движения товаров осуществляется на основе принципов целесообразности введения маркировки в отношении конкретной группы товаров и обеспечения минимизации затрат участников оборота товаров при введении маркировки.

<sup>1</sup> В классификации нетарифных мер ЮНКТАД требование авансовых платежей отнесено к финансовым нетарифным мерам, ограничивающим торговлю. См. International classification of non-tariff measures. Geneva, United Nations, 2019. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d5\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d5_en.pdf), с.36

<sup>2</sup> URL: <http://customs.ru/folder/720>

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 792-р утвержден перечень из 11 групп товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации начиная с 2019 г. К ним относятся: табачная продукция (несмотря на наличие акцизных марок), духи и туалетная вода (несмотря на особое регулирование оборота указанной продукции в соответствии с законодательством об обороте алкогольной и спиртосодержащей продукции), шины и покрышки, предметы одежды из натуральной кожи, трикотажные блузки, пальто и куртки, постельное белье, обувь, фотокамеры и молочная продукция. Кроме этого, отдельными актами установлены требования маркировки меховых изделий, драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них<sup>1</sup> и лекарственных препаратов<sup>2</sup>.

Торгово-промышленной палатой Российской Федерации был проведен опрос отраслевых ассоциаций бизнеса. Мнения участников рынка разделились. Например, маркировка лекарственных препаратов поддерживается, но при этом отмечаются проблемы частого изменения требований и неготовность инфраструктуры.

Представители парфюмерной продукции ссылаются на то, что рынок уже излишне регулируем, оборот продукции контролируется Роспотребнадзором, Росалкогольрегулированием, Росаккредитацией, ФТС России. Кроме этого, в розничной реализации такой продукции заняты малый бизнес и индивидуальные предприниматели, чувствительные к любым дополнительным издержкам.

Производители молочной продукции справедливо указывают на то, что Россельхознадзор уже обеспечивает мониторинг прослеживаемости движения продукции с использованием контрольной системы «Меркурий». Указывают на то, что стоимость штрих-кода (50 коп.) в себестоимости каждой упаковки молочной продукции по сравнению с себестоимостью мехового изделия и даже пачки сигарет неизмеримо выше.

Союзлегпром хотя и поддерживает введение маркировки товаров легкой промышленности, усматривая в этой мере средство противодействия нелегальному ввозу и обороту продукции, тем не менее указывает на неготовность как отрасли, так и регуляторов и контролеров к введению обязательности маркировки в объявленные сроки. Мнения представителей обувной индустрии разделились. При этом отмечаются часто меняющиеся требования к маркировке, неотлаженность работы системы.

Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 386-ФЗ ратифицировано Соглашение о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза. В указанном Соглашении «прослеживаемость» определяется уже как организация учета товаров, подлежащих прослеживаемости, и операций, связанных с оборотом таких товаров, с использованием национальных систем прослеживаемости.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 25 июня 2019 г. № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления», которым определены основные направления обеспечения прослеживаемости товаров на основе сбора информации о товарах, использования данных учета товаров участников оборота. Для эксперимента отобраны три группы товаров:

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 24 марта 2018 г. № 321 «О проведении эксперимента по маркировке отдельных видов драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

бытовая техника, детские коляски и некоторые виды специальной техники. Итоги эксперимента будут подводиться уже в 2020 г., но международный опыт показывает, что анализ информации с использованием современных информационных технологий может быть значительно эффективнее, чем маркировка каждой единицы продукции.

Изменившаяся ситуация в условиях экономического спада требует от таможенной системы существенного снижения административного вмешательства в процессы ввоза и вывоза товаров с поддержанием уровня надежности таможенного контроля. В новых условиях требуются, с одной стороны, сокращение излишних издержек предпринимателей, задействованных во внешнеэкономической деятельности, и, с другой стороны, оптимизация процессов таможенного оформления с максимально возможным исключением личного контракта между представителями бизнеса и контролирующими органами. В новых условиях проявляются недорегулированные проблемы и недостатки системы, преодоление которых требует принятия экстренных мер.

К их числу могут относиться:

- меры, направленные на ускорение выпуска товаров: перенос контрольных мероприятий (проверка документов и сведений) на этап после выпуска товаров в формах камеральных проверок, сокращение случаев осмотров и досмотров товаров, если их проведение не связано с предотвращением ввоза запрещенных или ограниченных к ввозу товаров; организация в таможнях, региональных таможенных управлениях и ФТС России «горячих линий» посредством телефонной и электронной связи, куда предприниматели могли бы обращаться с жалобой на действия сотрудников таможенных постов, затягивающих процесс выпуска товаров;

- полное исключение при проведении таможенных операций представления участниками ВЭД письменных заявлений (обращений), требующих посещения таможенных органов с целью получения необходимых разрешений в форме резолюции соответствующего должностного лица (например, заявления на имя начальника таможенного органа о проведении предварительного осмотра товаров, находящихся под таможенным контролем, о временном ввозе многооборотной тары, о продлении сроков таможенного транзита, о представлении оригинала лицензии на ввоз-вывоз товаров и т.д.);

- снятие с таможенных органов функции доначисления и взыскания НДС, если по результатам таможенного контроля после выпуска товаров таможенный орган принимает решение об увеличении размера подлежащих уплате таможенных платежей (требует внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

- ревизия составов административных правонарушений и санкций за их совершение с заменой административных штрафов административным наказанием в форме предупреждения, налагаемом в упрощенном порядке, если компания признает факт совершения правонарушения, при незначительных административных проступках;

- приостановление проведения таможенных проверок, административного производства по делам об административных правонарушениях на период введения ограничений на передвижение лиц.

## 6.6. Россия в международных экономических институтах<sup>1</sup>

Геополитические противоречия, рост протекционизма продолжали оказывать воздействие на глобальную экономику, экономику России, экономику стран-партнеров, на повестку дня международных институтов и в 2019 г. Эскалация напряженности подрывает доверие бизнеса и негативно влияет на инвестиционную деятельность. Рост инвестиций в странах «Группы двадцати» (без Китая) в 2019 г. снизился до 1% по сравнению с 5% в 2018 г. Темп прироста глобальной торговли упал до рекордно низкого с 2009 г. уровня и составил 1%<sup>2</sup>. По оценке МВФ, негативное влияние торговых конфликтов между США и Китаем приведет к снижению глобального ВВП в 2020 г. на 0,8%<sup>3</sup>. Даже в случае благоприятного разрешения тарифного противостояния и заключения торговой сделки между Китаем и США экономику стран – торговых партнеров Китая (ЕС, Япония, Южная Корея) ожидают негативные последствия в результате изменения торговых потоков<sup>4</sup>. Риски дальнейшего снижения темпов экономического роста остаются высокими, что требует коллективных действий для восстановления доверия, усиления инклюзивного роста, повышения занятости и благополучия граждан. Возрастание потребности в многостороннем сотрудничестве определяется также тем, что цифровая трансформация мультиплицирует трансграничные эффекты национальной политики, соответственно, увеличиваются потенциальные выгоды международной кооперации, но и повышаются риски, связанные со сбоями в работе многосторонних институтов. В этих условиях приоритетом России является выстраивание позитивной повестки дня в глобальных и региональных экономических организациях; а также сотрудничество по мониторингу рисков, формированию коллективных мер по их предотвращению и преодолению негативных последствий непредвиденных обстоятельств для глобальной экономики.

### 6.6.1. «Группа двадцати» и БРИКС

В «Группе двадцати» и БРИКС одной из ключевых задач России оставалась выработка коллективных решений, направленных на продвижение реформы ВТО и Дохийского раунда торговых переговоров, преодоление кризиса в Органе по разрешению споров (ОРС), придание импульса новым инициативам (по электронной торговле, упрощению процедур инвестирования для развития, регулированию в сфере услуг). По итогам прошедшего года можно констатировать, что есть как успехи, так и проблемы. С одной стороны, лидеры «двадцатки» и БРИКС подтвердили стремление к созданию свободной, справедливой, недискриминационной, прозрачной, предсказуемой и стабильной торгово-инвестиционной среды и к сохранению открытости рынков, а также готовность к

<sup>1</sup> Авторы раздела: *Игнатов А.А.*, младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС; *Ларионова М.В.*, д-р полит. наук, директор ЦИМИ РАНХиГС; *Попова И.М.*, младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС; *Сахаров А.Г.*, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС; *Шелепов А.В.*, канд. экон. наук, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС.

<sup>2</sup> OECD Economic Outlook. Vol. 2019. Iss. 2. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9b89401b-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/9b89401b-en&\\_csp\\_=dfa9d861509505eac6168a6630ad633f&item-IGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9b89401b-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/9b89401b-en&_csp_=dfa9d861509505eac6168a6630ad633f&item-IGO=oecd&itemContentType=book)

<sup>3</sup> World Economic Outlook. October 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/21/World-Economic-Outlook-October-2019-Global-Manufacturing-Downturn-Rising-Trade-Barriers-48513>

<sup>4</sup> Managed Trade: What Could be Possible Spillover Effects of a Potential Trade Agreement Between the U.S. and China? URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/15/Managed-Trade-What-Could-be-Possible-Spillover-Effects-of-a-Potential-Trade-Agreement-48771?cid=em-COM-123-39738>

поддержке проведения реформы ВТО, включая принятие мер по обеспечению функционирования системы урегулирования споров<sup>1</sup>. С другой стороны, 22 ноября 2019 г. на встрече ОРС ВТО Соединенные Штаты вновь отклонили предложение группы из 117 членов Организации, в том числе России, стран БРИКС и большинства членов «Группы двадцати», по запуску процесса замещения должностей в Апелляционном органе. Страны-члены продолжают вводить протекционистские меры, которые затрагивают уже 8,8% импорта членов «двадцатки»<sup>2</sup>. Противоречия между развитыми и развивающимися странами по пакету вопросов Дохийского раунда развития углубляются.

В 2019 г. Россия продолжала последовательно продвигать реформу международной финансовой и валютной системы. На данном направлении также есть как проблемы, так и достижения. Несмотря на подтверждение лидерами и министрами финансов «двадцатки» обязательства завершить пересмотр формулы расчета квот в МВФ не позднее годового собрания управляющих органов МВФ 2019 г., 15-й Общий пересмотр квот не привел к повышению квот Фонда или корректировке долей квот в пользу государств с формирующимися рынками и развивающихся стран. На заседании 40-й встречи Международного валютно-финансового комитета в октябре 2019 г. вопрос вновь был отложен на следующий, 16-й Общий пересмотр квот, который состоится с 2020 г. по декабрь 2023 г. Одновременно продолжились дальнейшее укрепление Нового банка развития, увеличение портфеля его проектов<sup>3</sup>, открытие региональных центров, в том числе в России в 2020 г. Принято решение о расширении членского состава НБР. Завершается подготовка к операционной деятельности пула условных валютных резервов, который предусматривает предоставление странам-участницам средств, включая их обналичивание, в том числе без наличия согласованной с МВФ стабилизационной программы. Это значимые решения. Новые институты являются дополнительными механизмами развития и страхования для стран «пятерки». Важно также, что они оказывают давление в сторону более активного реформирования сложившейся системы.

Особое внимание Россия уделяет сотрудничеству в области использования «всего потенциала, который дает цифровая экономика, в качестве инструмента для обеспечения благосостояния людей, для глобального развития на основе принципов устойчивости и инклюзивности»<sup>4</sup>. Для этого необходимо, чтобы государства, несмотря на «гонку за технологическое превосходство»<sup>5</sup>, вырабатывали общие подходы, обеспечивающие коллективное регулирование и повышение уровня доверия. Процесс развивается сложно, но все-таки прогресс по ряду направлений есть. В 2019 г. в рамках реализации Плана по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли (BEPS)

---

<sup>1</sup> Осакая декларация лидеров стран «Группы двадцати». Параграф 6. URL: [https://www.ranepa.ru/images/News\\_ciir/Project/G20\\_new\\_downloadings/OSAKA\\_DECLARATION\\_rus.pdf](https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf); Декларация Бразилиа по итогам XI саммита государств – участников БРИКС. Параграфы 26–28. URL: [https://www.ranepa.ru/images/News\\_ciir/Project/BRICS\\_new\\_downloadings/2019/11th\\_BRICS\\_Summit\\_rus.pdf](https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/2019/11th_BRICS_Summit_rus.pdf)

<sup>2</sup> Reports on G20 Trade and Investment Measures. Mid-May to Mid-October 2019. URL: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/g20\\_joint\\_summary\\_nov19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/g20_joint_summary_nov19_e.pdf)

<sup>3</sup> Поддержано финансирование 49 проектов в области инфраструктуры на общую сумму около 14 млрд долл. США.

<sup>4</sup> Выступление С.В. Лукаш на конференции «Глобализация 4.0, меняющийся мировой порядок и будущее глобального экономического управления». URL: [https://www.ranepa.ru/images/News\\_ciir/news/conf\\_2019/3-4\\_October/Svetlana\\_Lukash\\_rus.pdf](https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/news/conf_2019/3-4_October/Svetlana_Lukash_rus.pdf)

<sup>5</sup> The Global Race for Technological Superiority. URL: [https://www.ispionline.it/sites/default/files/publication/isp\\_i\\_cybsec\\_2019\\_web2.pdf#page=7](https://www.ispionline.it/sites/default/files/publication/isp_i_cybsec_2019_web2.pdf#page=7)

«Группа двадцати» одобрила предложения ОЭСР о выработке к 2020 г. согласованного подхода к правилам налогообложения в условиях цифровой экономики. Предстоит сформулировать принципы и методы определения, распределения и администрирования «права на налогообложение» в условиях, когда «юрисдикция рынка» (страна, в которой локализованы клиенты бизнеса) может находиться в нескольких странах, а не в стране постоянного учреждения бизнеса. В Осацкой декларации лидеры стран «двадцатки» подтвердили необходимость продолжения диалога по вопросам безопасности в области цифровой экономики и сокращения цифрового разрыва; поддержали Принципы «Группы двадцати» в области развития искусственного интеллекта (ИИ), выработанные на основе Рекомендаций ОЭСР по ИИ<sup>1</sup>. Члены БРИКС приняли План работы Партнерства БРИКС по вопросам новой промышленной революции, приступили к реализации дорожной карты практического сотрудничества БРИКС в обеспечении безопасности в сфере использования ИКТ и заявили о важности создания правовой базы по вопросам сотрудничества между странами БРИКС в этой области. Предложение России о разработке соответствующего межправительственного соглашения БРИКС о сотрудничестве в сфере использования ИКТ пока не нашло полной поддержки<sup>2</sup>, но работа будет продолжена в рамках председательства России в БРИКС в 2020 г. Развитие цифровых технологий и решений для повышения эффективности, устойчивости и способности систем здравоохранения оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации займет значительное место в повестке дня БРИКС и «двадцатки».

#### 6.6.2. Международные финансовые институты

В рамках МВФ Россия, имея статус кредитора, продолжала участие в различных механизмах и операциях, предусмотренных статьями соглашения Фонда, включая участие в Новых соглашениях о заимствованиях, пролонгированных до 16 ноября 2022 г., с объемом потенциальных обязательств РФ по соглашению, не превышающим 4440,91 млн СДР, а также в Двустороннем соглашении о заимствовании на срок до 31 декабря 2019 г. (с возможностью продления до 31 декабря 2020 г.) с объемом потенциальных обязательств России по соглашению, не превышающим 10 млрд долл.<sup>3</sup>. По итогам ежегодных консультаций с миссией МВФ в рамках статьи IV Устава Фонда подготовлен доклад и рекомендации по экономической политике России. В рамках налогово-бюджетной политики предлагается стимулировать рост – в рамках соблюдения бюджетного правила – и продолжать инвестирование средств ФНБ в высококачественные иностранные активы, даже после того как его ликвидная часть достигнет 7% ВВП. В рамках денежно-кредитной политики рекомендовано продолжать либерализацию и добиваться повышения доверия к основам режима целевых показателей инфляции. На финансовых рынках должны быть продолжены консолидация банковского сектора, снижение присутствия государства; укрепление надзора и регулирования; реализация мер по снижению рисков,

<sup>1</sup> Осацкая декларация лидеров стран «Группы двадцати». Параграфы 10–12. URL: [https://www.ranepa.ru/images/News\\_ciir/Project/G20\\_new\\_downloadings/OSAKA\\_DECLARATION\\_rus.pdf](https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf);

<sup>2</sup> Бразилия выступила с инициативой о разработке двусторонних соглашений между странами БРИКС. Декларация Бразилии по итогам XI саммита государств – участников БРИКС. Параграф 19. URL: [https://www.ranepa.ru/images/News\\_ciir/Project/BRICS\\_new\\_downloadings/2019/11th\\_BRICS\\_Summit\\_rus.pdf](https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/2019/11th_BRICS_Summit_rus.pdf)

<sup>3</sup> О кредитных соглашениях Банка России с МВФ. URL: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36568/NAB20170615.pdf>

создаваемых быстрым ростом кредита домохозяйствам. Рекомендовано также продолжить структурные реформы, облегчая выход компаний на рынок и уход с него, реформируя госзакупки, снижая барьеры для торговли и ПИИ, повышая прозрачность в налогово-бюджетной сфере, а также подотчетность и качество управления госпредприятиями<sup>1</sup>.

Основным приоритетом сотрудничества с Группой Всемирного банка (ГВБ) в 2019 г. также оставались информационное взаимодействие, научно-исследовательская и экспертно-аналитическая поддержка и выработка рекомендаций в сфере финансового регулирования<sup>2</sup>. Кроме того, часть многосторонней официальной помощи развитию России предоставляется через институты ГВБ<sup>3</sup>.

Тем не менее во взаимодействии России с традиционными международными финансовыми институтами сохранился целый ряд нерешенных проблем. В частности, отсутствует прогресс по таким актуальным для России направлениям, как увеличение доли квот и голосов в МВФ, пересмотр формулы расчета квот, расширение спектра резервных валют и изменение состава валютной корзины СДР. Что касается ГВБ, в 2019 г. продолжилась заморозка процесса одобрения новых проектов МБРР на территории России (в настоящее время продолжается реализация 6 проектов, одобренных Банком до 2014 г.)<sup>4</sup>. В результате действия антироссийских санкций сохраняются ограничения во взаимодействии России с другими институтами ГВБ. Не удастся добиться решительного прогресса по дальнейшему реформированию Всемирного банка, основными направлениями которого, согласно позиции России и стран-партнеров, должны стать расширение его финансовых возможностей, продолжение пересмотра структуры акционерного капитала в пользу стран с формирующимися рынками и развивающихся стран, повышение демократичности структур управления.

В условиях неопределенных перспектив решения этих проблем, на фоне ограничений и ослабления взаимодействия с бреттон-вудскими институтами Россия все более активно участвует в деятельности новых финансовых институтов, прежде всего Нового банка развития (НБР) БРИКС. В 2019 г. банком было одобрено финансирование в сумме 300 млн долл. для развития возобновляемой энергетики в России в соответствии с Энергетической стратегией до 2030 г.<sup>5</sup>. В 2019 г. также начал работу Фонд НБР по подготовке проектов: 2 декабря 2019 г. Банк обязался предоставить 400 тыс. долл. на консультационные услуги по подготовке проекта канатной дороги в Краснодаре до стадии, когда внешние инвесторы будут готовы рассмотреть вопрос о его финансировании. Сотрудничество России и НБР активно развивается не только по направлению финансирования проектов. В ноябре 2019 г. «Московская биржа» зарегистрировала программу облигаций Банка объемом до 100 млрд руб. включительно. Вслед за регистрацией аналогичной программы в Китае это стало важным шагом в направлении расширения использования НБР

---

<sup>1</sup> Russian Federation : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>

<sup>2</sup> Группа Всемирного банка. URL: <https://www.cbr.ru/today/ms/smo/wb/>

<sup>3</sup> Russia and the World Bank: International Development Assistance. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/international-development#3>

<sup>4</sup> Projects in Russian Federation. URL: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode\\_exact=RU](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=RU)

<sup>5</sup> Development of Renewable Energy Sector in Russia Project. URL: <https://www.ndb.int/development-of-renewable-energy-sector-in-russia-project/>



национальных валют. Для России такая политика способствует снижению рисков резких колебаний валютных курсов, с которыми сталкиваются национальные заемщики, а также углублению финансового рынка<sup>1</sup>. Наконец, было подписано соглашение об открытии в Москве в 2020 г. Евразийского регионального центра НБР<sup>2</sup>. Помимо расширения возможностей финансирования проектов в России, открытие центра сможет обеспечить поддержку Банком инфраструктурных проектов в других странах региона, способствующих росту торговли и усилению экономической интеграции. С учетом председательства России в БРИКС в 2020 г. НБР продолжит оставаться ключевым среди многосторонних банков партнером России. Однако параллельно необходимо обеспечить использование потенциала взаимодействия с другими финансовыми институтами, в которых РФ занимает значимые позиции. В частности, Россия обеспечивает значительный вклад в финансирование Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), являясь его третьим по величине акционером. При этом на начало декабря 2019 г. Россией в рамках АБИИ предложен для финансирования лишь один проект развития автодорог на сумму 500 млн долл., который пока не одобрен<sup>3</sup>. Необходимо также обеспечить эффективное влияние на выбор финансируемых многосторонними банками проектов, с тем чтобы они в максимальной степени соответствовали интересам и задачам России с учетом актуальных рисков социально-экономического развития.

#### 6.6.3. Энергетическое сотрудничество с ЕС

В 2019 г. Россия продолжила диверсификацию маршрутов поставок углеводородного сырья. Так, в октябре «Газпром» завершил подготовку к эксплуатации линейной части газопровода «Сила Сибири» в Китай. Тем не менее развивается и традиционное для России европейское направление экспорта. По данным Евростата, в 2018 г. доля России в европейском импорте природного газа составила 40,5%<sup>4</sup>. По итогам 2019 г. ожидается сохранение объемов поставок трубопроводного газа на уровне 2018 г. (около 200 млрд кубометров) и увеличение поставок СПГ. Также с 2016 г. растет российский экспорт газа в стоимостном выражении (20,5 млрд евро в 2016 г., 23,6 млрд евро в 2017 г., 29,7 млрд евро в 2018 г., 13,3 млрд евро в 1-м полугодии 2019 г.)<sup>5</sup>.

Поставки российского газа в ЕС осуществляются посредством развитой сети энергетической инфраструктуры – магистральные газопроводы и газокompрессорные станции обеспечивают транспортировку сырья от месторождений в Западной Сибири до европейских потребителей. С 2011 г. эксплуатируется морская часть североευропейского газопровода «Северный поток». На 2020 г. запланирован запуск «Северного потока – 2». Его

<sup>1</sup> NDB Registers Rub 100 Billion Bond Programme in Russia. URL: [https://www.ndb.int/press\\_release/ndb-registers-rub-100-billion-bond-programme-russia/](https://www.ndb.int/press_release/ndb-registers-rub-100-billion-bond-programme-russia/)

<sup>2</sup> Host Country Agreement for NDB's Eurasian Regional Centre in Moscow, Russia Signed in Brasilia. URL: [https://www.ndb.int/press\\_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/](https://www.ndb.int/press_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/)

<sup>3</sup> Russian Federation: Russian Federation Transport Sector Loan. URL: <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/2019/russian-federation-transport-sector-loan.html>

<sup>4</sup> EU imports of energy products – recent developments. Eurostat, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>

<sup>5</sup> The detailed tables for imports and exports of energy products. Eurostat, 2019. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/2d/Energy\\_-\\_product\\_details\\_-\\_2019.xlsx](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/2d/Energy_-_product_details_-_2019.xlsx)

строительство в 2019 г столкнулось с рядом трудностей, связанных с политическим давлением Соединенных Штатов на европейских партнеров и санкциями в отношении участвующих в проекте компаний.

Существует и проблема применения правил Третьего энергетического пакета (ТЭП) ЕС в отношении действующих и перспективных проектов по экспорту газа из России. Согласно требованиям ТЭП, 50% мощности газопровода должно быть зарезервировано для пользования другими энергетическими компаниями. В частности, эти правила распространялись на газопровод OPAL, проходящий на территории Германии. Для России, в частности, и для компании «Газпром», практическая реализация ТЭП создала некоторые трудности с точки зрения эксплуатации существующей экспортной инфраструктуры и потенциально привела к снижению рентабельности будущих проектов. Заинтересованным сторонам, в том числе в Германии, пока не удается добиться освобождения проекта «Северный поток – 2» от действия законодательства ЕС<sup>1</sup>.

В целом, несмотря на продолжающуюся политизацию энергетических отношений между Россией и ЕС, планируется завершение работ по «Северному потоку – 2» и обеим веткам Турецкого потока. Кризис на энергетическом рынке 2020 г., вызванный распространением коронавирусной инфекции в КНР, Восточной Азии, а затем и в Европе, а также обострение конкуренции с Саудовской Аравией после разрыва договоренностей об объемах добычи между Россией и ОПЕК, ставят перед нашей страной новые вызовы по сохранению доли на европейском рынке энергоносителей. Тем не менее в средне- и долгосрочной перспективе дальнейшая глобализация рынков энергоносителей, смещение спроса в сторону крупных развивающихся экономик Азии, а также развитие возобновляемых источников энергии приведут к повышению степени диверсификации источников и маршрутов поставок, что позволит снизить градус напряженности в двусторонних энергетических отношениях.

#### 6.6.4. ЕАЭС

2019 г. для России и партнеров стал успешным в области углубления интеграции внутри ЕАЭС по важнейшим направлениям и укрепления международного статуса Союза.

В 2019 г. члены Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) одобрили проект распоряжения «О гармонизации законодательства в сфере транспортировки и поставки газа между государствами-членами»<sup>2</sup>. Также президенты стран ЕАЭС подписали договор об общем электроэнергетическом рынке<sup>3</sup>. В ближайшие годы будет продолжена работа по интеграции в энергетическом секторе с целью запуска общих рынков энергоресурсов ЕАЭС с 1 января 2025 г.<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Берлин не смог: «Северный поток – 2» не спасли от директивы ЕС 8 ноября 2019 г. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/11/08/12801278.shtml>

<sup>2</sup> Итоги ВЕЭС: подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, утверждена Концепция формирования общего финансового рынка, приняты документы в сфере транспортировки и поставки газа. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-10-2019-9.aspx>

<sup>3</sup> Общие рынки энергоресурсов ЕАЭС заработают с 1 января 2025 г. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/26-09-2019-4.aspx>

<sup>4</sup> Там же.

Еще одним направлением развития интеграции стали вопросы финансового регулирования. В 2019 г. члены ВЕЭС утвердили Концепцию формирования общего финансового рынка ЕАЭС<sup>1</sup>. Также Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) подготовила первый доклад по проблематике развития криптовалют и технологии блокчейн в ЕАЭС<sup>2</sup>. В рамках Евразийского экономического союза к настоящему времени не выработано согласованного видения сущности и подхода к регулированию криптовалют и технологии блокчейн. В Республике Беларусь сделаны первые шаги по формированию институциональной среды и нормативно-правового поля для деятельности в сфере криптовалют и блокчейн. В Российской Федерации по вопросу обращения криптовалют между регулирующими органами власти не было единой позиции. Первое приближение к правовому признанию и принятию регуляторных актов было сделано в сентябре 2017 г., когда цифровая платформа «Восход», созданная НП РТС и Фондом развития Дальнего Востока, первой в России получила формальное разрешение на торги криптовалютами. Остальные страны ЕАЭС (республики Армения, Казахстан и Киргизия) в основном оценивают опыт регулирования партнеров по Союзу. Поэтому необходимо гармонизировать подходы к регулированию обращения криптовалют на евразийском пространстве.

Все большее место в развитии интеграции занимают вопросы цифровизации экономики. ЕЭК, а также представители стран-членов отметили, что проблема недостатка статистических данных является препятствием к выработке грамотных решений. По этой причине было поддержано предложение о создании при Консультативном комитете рабочих группы по измерению цифровой экономики<sup>3</sup>.

Особое внимание в 2019 г. в ЕАЭС уделялось повестке развития до 2030 г. и достижению целей устойчивого развития (ЦУР). Было проведено исследование, которое показало, что продвижение стран ЕАЭС к ЦУР ООН проходит более эффективно в тех сферах экономики, которые находятся в поле действия наднациональных мер регулирования<sup>4</sup>.

В ближайшей перспективе необходимо усиливать интеграцию. Планируется расширить полномочия ЕЭК, а также распространить интеграцию на новые сферы (наука, образование, научно-техническое сотрудничество и ряд других). Также идет обсуждение формирования общего евразийского социального пространства через реализацию инициатив в сфере здравоохранения и социального обеспечения.

В 2019 г. активно расширялось сотрудничество ЕАЭС с внешними партнерами. Вступило в силу Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве с КНР, подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, заключены меморандум о сотрудничестве с правительством Индонезии и временное соглашение, предполагающее образование зоны свободной торговли, с Ираном. В перспективе будет идти работа над созданием

---

<sup>1</sup> Итоги ВЕЭС: подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, утверждена Концепция формирования общего финансового рынка, приняты документы в сфере транспортировки и поставки газа. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-10-2019-9.aspx>

<sup>2</sup> ЕЭК опубликовала доклад по проблематике криптовалют и блокчейн в Евразийском экономическом союзе. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/22-07-2019-1.aspx>

<sup>3</sup> В ЕЭК появится рабочая группа по измерению цифровой экономики. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-10-2019-2.aspx>

<sup>4</sup> ЕЭК презентовала в ООН опыт и наработки в области устойчивого развития. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/13-07-2018-2.aspx>

зоны свободной торговли с Индонезией. Также ведутся переговоры о ЗСТ с Египтом, Израилем и Индией<sup>1</sup>.

Продолжилось углубление сотрудничества с международными организациями. Был подписан Меморандум о взаимопонимании между ЕЭК и Комиссией Африканского союза в области экономического сотрудничества. Кроме того, были подписаны Декларация о партнерстве с Тихоокеанским альянсом, а также Меморандумы о взаимопонимании с ЭСКАТО и Всемирной организацией интеллектуальной собственности.

#### 6.6.5. Арктический совет

В настоящее время Арктический совет, начавший свою деятельность в 1996 г. подписанием Оттавской декларации, является органом, координирующим политику арктических стран в регионе. Особую актуальность деятельности данного института придает постепенное открытие Арктики для промышленного освоения и развития транспортной инфраструктуры ввиду уменьшения поверхности ледового покрова, вызванного глобальным изменением климата.

В 2019 г. состоялась передача председательства в Арктическом совете от Финляндии (2017–2019 гг.) к Исландии (2019–2021 гг.). На прошедшей в мае встрече министров иностранных дел стран Арктического совета не было принято новых решений ни по одному из направлений сотрудничества, отчасти в связи с позицией нынешней администрации президента США по климатической проблематике, составляющей ядро арктической повестки. Тем не менее на постоянной основе ведется работа целевых групп, функционирующих в рамках Совета. В частности, Рабочая группа по снижению уровня загрязнения Арктики реализует в партнерстве с российскими энергетическими компаниями проект по борьбе с выбросами сажи в атмосферу<sup>2</sup>. Также при участии российской стороны Рабочей группой по устойчивому развитию Совета осуществляется проект по комплексному улучшению условий жизни коренных народов Севера<sup>3</sup>.

Основным приоритетом России в рамках участия в работе Совета в предстоящие годы должна стать подготовка к принятию председательства в 2021 г. В течение исландского председательства необходимо выработать повестку дня с учетом возможных изменений в позиции ключевых международных игроков относительно климатической проблематики, направленную на достижение конкретных договоренностей, которые способны внести вклад в глобальные усилия по борьбе с изменением климата, а также дать ответ на новые вызовы, такие как волатильность цен на энергетических рынках и угрозы распространения заболеваний в глобальном масштабе.

#### 6.6.6. Управление Интернетом и кибербезопасность

Одним из основных вопросов международной цифровой повестки является обеспечение безопасности личности и государства в информационном пространстве. Инициативы России в области управления Интернетом в интересах поддержания международной кибербезопасности были озвучены на состоявшемся в апреле 2019 г. в Москве Российском форуме по управлению Интернетом, который является частью Глобального форума по управлению

---

<sup>1</sup> ЕАЭС нацелен на углубление интеграции. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-12-2019-3.aspx>

<sup>2</sup> URL: <https://arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/525-norway-is-taking-over-the-chairmanship-of-arctic-contaminant-action-programme-acap>

<sup>3</sup> URL: <https://www.sdwg.org/arctic-indigenous-youth-food-knowledge-and-arctic-change-callu-ii/>

Интернетом под эгидой ООН. Резолюция форума включает предложения по выработке единого для всех стран подхода к развитию передовых технологий, в частности технологий искусственного интеллекта (ИИ). Участники форума предложили начать разработки на национальном и международном уровнях сертификатов «соответствия этическим принципам» для каждого продукта, использующего технологии ИИ, под эгидой ООН<sup>1</sup>.

В 2019 г. по предложению России в ООН был инициирован процесс «выработки норм, правил и принципов ответственного поведения государств» в информационной и телекоммуникационной среде<sup>2</sup>. Однако российские предложения в рамках Рабочей группы ООН открытого состава (РГОС) по международной информационной безопасности (МИБ) были негативно встречены США. В настоящее время процесс согласования «общей для всех резолюции» по теме МИБ<sup>3</sup> фактически заморожен. Выработка согласованных принципов глобальной кибербезопасности остается приоритетом России в международных организациях. В 2020 г. Россия на правах председателя БРИКС продолжит работу по формированию единой позиции «пятерки» по вопросам кибербезопасности для дальнейшего ее продвижения на платформе ООН и противодействия тенденциям к регионализации решений по вопросам информационной безопасности. Во всех институтах предстоит работать над решением задачи поддержания безопасности информационных сетей в условиях масштабных кризисных ситуаций и недопущению распространения недостоверной информации, а также проблемы обеспечения баланса между свободой передачи информации и борьбой с распространением недостоверной информации.

## 6.7. Перспективы стратегического развития Северо-Кавказского федерального округа<sup>4</sup>

Прошедший 2019 год стал десятым годом реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на 2025 г., принятой в 2010 г. Стратегия предполагает существенный рост экономики регионов Северного Кавказа, а также модернизацию их социальной структуры и стабилизацию общественно-политической ситуации. Для достижения экономического роста на Северном Кавказе Стратегия предполагает создание туристического кластера, опережающее развитие транспортной системы округа, создание новых центров экономического развития. В качестве целевых показателей реализации Стратегии (в рамках оптимального сценария) предполагается рост валового регионального продукта регионов СКФО на 7,7% в год, рост промышленного производства – на 10,1% в год в период с 2010 по 2025 гг. Стратегия также предполагает создание не менее 400 тысяч новых рабочих мест, снижение уровня официальной безработицы до 5% (с уровня 16,5% в 2010 г.), снижение доли населения с доходами

<sup>1</sup> Итоговая Резолюция 10-го Российского форума по управлению Интернетом. URL: <https://rigf.ru/press/?p=report>

<sup>2</sup> A/RES/73/27 Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/27>

<sup>3</sup> Выступление представителя Российской Федерации А.И. Белоусова при голосовании по проекту Резолюции 74-й сессии ГА ООН «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности». URL: [https://russiaun.ru/ru/news/1com\\_0611](https://russiaun.ru/ru/news/1com_0611)

<sup>4</sup> Авторы раздела: *Казенин К.И.*, канд. филол. наук, директор Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС, научный сотрудник Института Гайдара; *Стародубровская И.В.*, канд. экон. наук, руководитель направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института Гайдара, ведущий научный сотрудник Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС.

ниже прожиточного минимума до 9,2% (с уровня 15,5% в среднем по регионам СКФО в 2010 г.).

Для реализации Стратегии был создан ряд специальных структур с государственным участием, прежде всего – ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» (КРСК) и ОАО «Курорты Северного Кавказа». Задачей ОАО «КРСК» (с 2010 по 2017 гг. единственный учредитель – ВЭБ, в 2017 г. 100% акций переданы в собственность Российской Федерации), согласно официальной презентации этой корпорации, является развитие инвестиционных проектов на Северном Кавказе путем привлечения инвесторов и соинвестирования экономических проектов в регионе. ОАО «Курорты Северного Кавказа» осуществляет управление особыми экономическими зонами в составе северо-кавказского туристического кластера. В настоящее время в рамках туристического кластера создано 6 особых экономических зон в районах курортного строительства: «Архыз» в Карачаево-Черкесской Республике, «Эльбрус» в Кабардино-Балкарской Республике, «Матлас» и Каспийский прибрежный кластер в Республике Дагестан, «Армхи» в Республике Ингушетия, «Ведучи» в Чеченской Республике, «Мамисон» в Республике Северная Осетия – Алания (последняя особая экономическая зона повторно создана и включена в туристический кластер в сентябре 2019 г.).

На протяжении десяти лет, прошедших с момента утверждения Стратегии, ход ее реализации неоднократно подвергался существенной критике. В 2019 г. проблемы реализации Стратегии были сформулированы в рамках экспертно-аналитических и контрольных мероприятий Счетной Палаты РФ<sup>1</sup>. Одной из очевидных проблем, фиксируемых официальной статистикой, стал *крайне слабый уровень достижения целевых показателей, заложенных в Стратегию*. Так, уровень безработицы в регионах СКФО в 2011–2018 гг., согласно данным Росстата, составил в среднем 12,12% против заложенных в Стратегии 5%, причем после 2014 г. его снижение составило всего 0,2 п.п. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в регионах СКФО в среднем за 2010–2018 гг. составила 16,8%, т.е. почти вдвое превышала целевой показатель Стратегии. В целом, как констатировала в 2019 г. Счетная Палата, из 50 целевых показателей, которые были заложены в Государственную программу «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», разработанную на основе Стратегии, только по 20 показателям достигнуты или превышены плановые значения. Особенно критическое состояние реализации Стратегии

---

<sup>1</sup> В 2019 г. Счетной Палатой было проведено два мероприятия, связанных с оценкой развития северокавказских регионов: экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка выполнения в 2018 г. государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа» и контрольное мероприятие «Проверка целевого и результативного использования в 2018 г. и истекшем периоде 2019 г. средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 г.». Результаты проведенного в 2018 г. контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности предоставления в 2016–2018 гг. бюджетных ассигнований в уставный капитал акционерного общества «Корпорация развития Северного Кавказа» в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа» не утратили актуальности и в 2019 г., поскольку они указывают на ряд системных проблем реализации Стратегии.

было выявлено по отдельным регионам: по подпрограммам социально-экономического развития Республики Дагестан на 2016–2025 гг. «Социально-экономическое развитие Республики Дагестан и Республики Ингушетия на 2016–2025 гг.» не достигнуто ни одного из целевых показателей, по аналогичным подпрограммам для Кабардино-Балкарской Республики и Чеченской Республики – только 25% целевых показателей. Недостигнутой, согласно заключению Счетной палаты, осталась и цель по реализации 150 новых инвестиционных проектов в СКФО, заложенная в стратегических документах ОАО «КРСК» еще в 2011 г.<sup>1</sup>

Другим основанием для критики хода реализации Стратегии на протяжении 10 лет, актуальным и в 2019 г., была *размытость стратегических ориентиров и показателей оценки* деятельности организаций с государственным участием, созданных для реализации Стратегии. Так, в стратегических документах ОАО «КРСК», определяющих задачи деятельности корпорации по годам, не обнаружилось целевых ориентиров, установленных Государственной программой развития СКФО. В договорах предоставления бюджетных инвестиций ОАО «Курорты Северного Кавказа» показатели оценки эффективности использования инвестиций, согласно материалам Счетной Палаты, не соответствуют целям Госпрограммы развития СКФО и тем конкретным задачам по строительству курортной инфраструктуры, которые в рамках этой программы выполняет ОАО «КСК». Такие формальные нестыковки затрудняют объективную оценку хода реализации Стратегии развития СКФО, не позволяют определить результативность деятельности всех ключевых акторов экономического развития СКФО по единой и достаточно простой системе параметров.

С этой проблемой связана и проблема *эффективности и прозрачности расходов в рамках выполнения Стратегии*. Эта проблема проявляется, в частности, в высокой доле неконкурентных закупок в расходах структур с государственным участием, реализующих Стратегию, и больших расходов этих структур на собственные нужды. У ОАО «Курорты Северного Кавказа», по данным Счетной Палаты, в 2018–2019 гг. доля неконкурентных закупок составила 39,8 % общей суммы, на которую данным ОАО были заключены договора закупок, причем 59,7% этих закупок была связана с собственными нуждами ОАО «КСК». При этом суммарная экономия по результатам осуществления закупок в 2018–2019 гг. составила только 23,7 млн руб., или 0,7 % общей суммы начальных закупочных цен.

Еще одной серьезной проблемой реализации Стратегии стала *неэффективность работы с инвесторами*, отсутствие такого механизма отбора и поддержки инвесторов, который способствовал бы достижению целей Стратегии. Эти проблемы ярко иллюстрирует текущее положение в особых экономических зонах, созданных для привлечения инвесторов к реализации проектов туристического кластера. Реально действуют из этих ОЭЗ в настоящее время только три: «Архыз», «Армхи» и «Ведучи». По состоянию на 2019 г. в них были зарегистрированы 34 резидента (30 из них – в ОЭЗ «Архыз»)<sup>2</sup>, ими создано 619 рабочих мест, построен и введен в эксплуатацию 81 объект инженерной инфраструктуры. С момента создания этих ОЭЗ до 1 января 2019 г. (данные за 2019 г. к на момент подготовки материала отсутствовали) суммарный объем выручки, полученной резидентами ОЭЗ от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг за вычетом

<sup>1</sup> Отметим, что некоторые выводы Счетной Палаты были оспорены ОАО «КРСК» URL: <https://tass.ru/ekonomika/5908483>.

<sup>2</sup> URL: [http://www.russez.ru/userfiles/File/p2019\\_ncr%20\(2\).pdf](http://www.russez.ru/userfiles/File/p2019_ncr%20(2).pdf).



НДС и акцизов, составил менее миллиарда рублей (851,7 млн руб.). Объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций также незначителен и составил за весь период существования ОЭЗ 2 079,5 млн руб. (8,3 % заявленного объема по информации Счетной Палаты). Эти данные убедительно показывают, что ОЭЗ пока весьма далеки от того уровня развития, который позволял бы им оказывать значимое влияние на экономику Северного Кавказа в целом и быть крупными работодателями в региональном масштабе. Невелик также вклад ОЭЗ в создание новых рабочих мест, предусмотренное Стратегией. Очевидны и проблемы с мотивацией резидентов ОЭЗ на работу в интересах реализации Стратегии. Из общего объема инвестиций, привлеченных резидентами ОЭЗ за весь период существования этих зон, 75,2 % привлечены только 4 резидентами из 34 фактически зарегистрированных на территориях ОЭЗ. При этом, как отметила в 2019 г. Счетная Палата, 29 резидентов нарушали обязательства в части вложения инвестиций в объекты ОЭЗ; общая сумма таких нарушений (невыполненных обязательств) за весь период существования ОЭЗ составила 21 447,1 млн руб. Общая площадь земельных участков ОЭЗ составила 46 799 га, при этом полезная площадь для предоставления в аренду резидентам ничтожно мала и составляла 344,8 га, или 0,7% общей площади.

Другая проблема развития туристического бизнеса в СКФО, являющегося одним из «краеугольных камней» Стратегии, состоит в том, что ОАО «Курорты Северного Кавказа», а также представители правительственных органов РФ, курирующих реализацию Стратегии социально-экономического развития СКФО, ни в 2019 г., ни ранее не предложили (по крайней мере, публично) какого-либо системного ответа на новые вызовы, возникающие для туристического бизнеса на Северном Кавказе. К таким вызовам относятся, в частности, развитие горнолыжных курортов в ряде постсоветских стран (Грузии, Казахстане), находящихся в том же ценовом сегменте, что имеющиеся курорты в субъектах СКФО. Конкурентные преимущества последних в этой ситуации никак не были обозначены для потенциальных потребителей. Вопрос о реальном наличии таких преимуществ остается открытым. Не ясно, как определялась прогнозируемая численность туристов, и был ли вообще какой-либо алгоритм ее расчета.

За официальным признанием в 2019 г. существования проблем в реализации ключевых мероприятий Стратегии социально-экономического развития СКФО последовала радикальная реорганизация системы управления федеральными экономическими программами в этом округе. В январе 2020 г. было ликвидировано Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа. Его функции были переданы Министерству экономического развития РФ. Также началось обсуждение возможности обновления стратегических документов по развитию СКФО.

В связи с этим вновь становится актуальным обсуждение тех концептуальных развилок, которые необходимо пройти в начала планирования стратегического развития Северного Кавказа на перспективу. Действующая стратегия, основывающаяся на представлении о том, что Северный Кавказ является бедным регионом, не имеющим собственных ресурсов для развития, исходит из модели привлечения в регион инвесторов извне при активной государственной поддержке. Подобная модель, будучи внешне вполне логичным подходом к модернизации отстающих территорий, использовалась в ряде стран, однако полученные результаты нередко серьезно отличались от ожидаемых. Основные причины неудовлетворительности данной моделью сводятся к следующему:



- ориентиры развития оказываются чересчур оптимистичными, проблемы преуменьшаются, перспективные показатели не основываются на анализе реальной информации;
- бюрократические структуры, призванные обеспечивать развитие, начинают работать сами на себя и не ориентируются на поставленные перед ними цели и задачи;
- мотивация инвесторов в условиях существенной государственной поддержки искажается, эффективность реализуемого проекта перестаёт быть основным стимулом;
- приходящие извне инвесторы вступают в конкуренцию за ресурсы с местным населением, использующим их часто вне формальных рамок правового поля, что вызывает конфликты и отчуждение людей от проектов модернизации.

Десять лет реализации Стратегии СКФО подтверждают наличие тех же проблем, что и в других странах при реализации данной модели. В этой ситуации при переработке Стратегии возникает выбор: пытаться улучшать сложившуюся модель, усиливая контроль и внося частичные изменения либо внедрять принципиально иные подходы, перестраивая всю систему поддержки модернизации региона. Альтернативная стратегия модернизации могла бы основываться на следующих принципах:

- опора в первую очередь на внутренние ресурсы развития региона;
- отказ от гигантомании;
- акцент на изменении институциональной среды;
- поддержка в части расширения, модернизации и создания новых рабочих мест в первую очередь уже реализующихся проектов, доказавших свою эффективность и способность функционировать в специфических условиях Северного Кавказа;
- поддержка бизнес-проектов в рамках местных сообществ.

Подобные подходы предлагались экспертами еще при разработке действующей Стратегии, однако тогда предпочтение было отдано другому подходу. Сейчас осуществить резкий поворот сложнее – выбор осуществляется не «с чистого листа», а в условиях сформировавшихся (хотя и неэффективных) институтов развития, нормативного обеспечения, механизмов поддержки. Тем не менее прецеденты полной смены политики стимулирования модернизации отсталых регионов в мировой практике имеются. Так, в Италии была ликвидирована Касса Юга – институт, отвечавший за модернизацию Юга Италии и проводивший политику, очень схожую с обозначенной в действующей Стратегии социально-экономического развития СКФО. Концепция поддержки модернизации была полностью изменена, и новые подходы, исходящие из опоры на внутренние ресурсы региона, оказались гораздо успешнее первоначальных. Подобный опыт может быть использован при разработке новой стратегии СКФО.

Особенно актуальным подобное изменение становится с учетом текущей экономической и социальной турбулентности, связанной с пандемией и экономическим кризисом. С одной стороны, в таких условиях критичным становится поиск механизмов поддержки модернизации, не требующих значительных бюджетных расходов. С другой стороны, высокая неопределенность в отношении изменения структуры потребностей и спроса в результате пандемии означает, что экономическое развитие будет зависеть от способности экономических субъектов гибко приспосабливаться к меняющейся рыночной ситуации, что характерно в первую очередь для малого и среднего бизнеса.

## 6.8. Реализация Указа Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 и национальных проектов в 2019 г.<sup>1</sup>

С момента выхода Указа Президента России № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» (далее – Указ № 204) и до конца 2018 г. основные усилия в сфере его реализации были направлены на разработку национальных проектов (НП) и формирование системы управления его реализацией и стартовой организационной базы. С начала 2019 г. можно говорить о старте основной части работы по реализации мероприятий национальных проектов.

В рамках стартового периода 2019 г. одним из направлений работы стала попытка снять часть вопросов и асимметрию информации при реализации национальных проектов на разных организационных уровнях. В рамках форума «Национальные проекты – этап “реализация”», который прошел 4–6 апреля 2019 г. в Московской области и собрал не только представителей правительства и федеральных ведомств, но и значительное число представителей российских регионов была предпринята такая попытка. По итогам форума премьер-министром был подписан ряд поручений<sup>2</sup>, направленных на устранение основных выявленных в ходе форума проблем, связанных со стартом реализации национальных проектов.

### 6.8.1. Система управления достижением национальных целей и реализацией национальных проектов

Несмотря на попытки наладить взаимодействие между различными уровнями системы управления достижением национальных целей и реализацией национальных проектов, она имеет достаточно запутанную структуру. Для 2019 г. можно выделить следующие ее элементы: Указ № 204, определяющий национальные цели, и 13 национальных проектов, являющихся ключевыми инструментами достижения национальных целей. Совокупность нацпроектов не обеспечивает в полной мере охват всех национальных целей.

---

<sup>1</sup> В подготовке настоящего раздела принимали участие: *Авдониная А.М.*, канд. биол. наук, доцент кафедры экономики, Владимирский филиал РАНХиГС; *Авксентьев Н.А.*, советник директора НИФИ Минфина России, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Гришина Е.Е.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник – руководитель направления «Уровень жизни и социальная защита» ИНСАП РАНХиГС; *Идрисов Г.И.*, д-р экон. наук, проректор РАНХиГС, руководитель направления «Реальный сектор» Института Гайдара; *Каукин А.С.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС; *Клячко Т.Л.*, д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС; *Кнобель А.Ю.*, канд. экон. наук, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ; *Куракова Н.Г.*, д-р биол. наук, директор Центра научно-технологической экспертизы РАНХиГС; *Плескачев Ю.А.*, старший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС; *Пономарев Ю.Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС, старший научный сотрудник направления «Реальный сектор» Института Гайдара; *Пономарева Е.А.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией социально-экономических проблем регулирования ИКНД РАНХиГС; *Хасанова Р.Р.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС.

<sup>2</sup> URL: <http://government.ru/news/36532/>.

При этом паспорта нацпроектов, утвержденные в конце 2018 г.<sup>1</sup>, были официально опубликованы лишь спустя полтора месяца – 11 февраля 2019 г.<sup>2</sup>,

Совокупный перечень инструментов, обеспечивающих достижение национальных целей, был представлен в «Основных направлениях деятельности правительства» (ОНДП)<sup>3</sup> фактически после завершения разработки паспортов национальных проектов (к 1 октября 2018 г.). При этом было определено, что достижение национальных целей будет обеспечиваться за счет не только национальных проектов, но и госпрограмм Российской Федерации и ее субъектов, а также входящих в них федеральных (региональных) проектов и иных мероприятий. При этом по каждой национальной цели сформирован план ее достижения, который определяет траектории выхода на целевые уровни, отражает факторы, оказывающие влияние на достижение цели, а также перечень госпрограмм Российской Федерации (включая входящие в их состав федеральные проекты), к сферам реализации которых относится управление соответствующими факторами.

Важным элементом системы управления стал Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г., утвержденный Правительством Российской Федерации 7 мая 2019 г. № 4043 п-П13, который, по сути, представляет собой в большей степени декларацию о намерениях правительства и содержит отличный от ОНДП набор инструментов по их реализации (нацпроекты и госпрограммы, а в отдельных случаях – федеральные законы).

Вместе с тем Единый план не включает конкретные мероприятия по выработке мер в целях синхронизации и сбалансированности реализуемых национальных и федеральных проектов, государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. Следует отметить, что в Едином плане отсутствуют как перечень необходимых и достаточных действий для реализации поставленных целей, так и конкретные мероприятия с указанием сроков их выполнения и сроков достижения ожидаемых результатов.

Кроме того, необходимо отметить также работу других элементов системы управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей и связанные с ней сюжеты:

- деятельность аппарата правительства и роль рабочей группы Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам;
- деятельность Государственного совета, его рабочих групп;
- 15 показателей для оценки деятельности губернаторов<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Утверждены на заседании президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. URL: <http://government.ru/news/35168/>.

<sup>2</sup> Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>.

<sup>3</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г., утвержденные Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

- заключение соглашений Федерация – регион по реализации региональных проектов в субъектах<sup>1</sup> и соответствующее доведение ключевых показателей эффективности (КПЭ) до каждого региона;
- построенная система электронного бюджета<sup>2</sup> и обязанность работать в ней в параллельном с бумагой режиме;
- содержательная принадлежность федеральных проектов к конкретным госпрограммам: погружение проектного подхода в программный бюджет;
- выстроенные мониторинги по управлению проектной деятельностью: мониторинг правительства, мониторинг администрации президента, мониторинг силовиков, общественный мониторинг;
- порядок внесения изменений в нацпроекты<sup>3</sup> (все изменения утверждаются президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам), что также является элементом проектного управления.

Несмотря на некоторую разрозненность этих элементов, невозможно не признать их роль в формировании системы государственного управления проектной деятельностью в России. Работа соответствующих инструментов постоянно влияет на качество системы управления проектами, а во многих аспектах и составляет ее суть.

В целом реализация национальных проектов в 2019 г. осуществлялась с определенными сложностями, что неизбежно для проектов подобного масштаба. Вместе с тем можно выделить несколько аспектов, сыгравших заметную роль в течение рассматриваемого периода. Ниже рассматривается оценка реализации каждого из национальных проектов в 2019 г.

#### 6.8.2. Основные результаты реализации национальных проектов в 2019 г.

##### ***Национальный проект «Демография»***

Одной из ключевых целей *Национального проекта «Демография»* является увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ) населения (в том числе за счет популяризации здорового образа жизни, обеспечения условий для систематического занятия физической культурой и спортом, создания системы долговременного ухода за пожилыми и инвалидами) и рост суммарного коэффициента рождаемости (за счет оказания финансовой поддержки семьям с детьми, профессионального обучения женщин в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет, обеспечения доступности услуг по уходу за детьми и создания условий для совмещения лицами, имеющими детей, трудо-

---

<sup>1</sup> Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации регионального проекта на территории субъекта Российской Федерации, утверждены на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 17 декабря 2018 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/qAjnutcLUahb8ro3o6UWm1CwgDf4BDFA.pdf>.

<sup>2</sup> URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/>; URL: [http://budget.gov.ru/epbs/faces/page\\_home?\\_adf.ctrl-state=u1ba99zl4\\_4&regionId=45](http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=u1ba99zl4_4&regionId=45).

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 № 1288 (ред. от 30 октября 2019 г.) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

вых и семейных обязанностей). Первые итоги реализации Национального проекта «Демография» в 2019 г. можно подвести, проанализировав основные целевые показатели проекта.

Достижение ОПЗЖ, равной 67 лет до 2024 г., – одна из основных целей Национального проекта «Демография» и Федерального проекта «Старшее поколение». В 2019 г. в России впервые официально начали рассчитывать данный показатель, позволяющий оценить количество лет в определенном возрасте, которое предстоит прожить в здоровом состоянии, т.е. без каких-либо серьезных проблем со здоровьем. По данным Росстата, в 2019 г. ОПЗЖ для населения России составила 60,3 года, региональная дифференциация показателя – 18 лет. Самый высокий уровень наблюдается в Республике Ингушетия (67 лет), самый низкий – в Чукотском АО (49 лет). Динамика целевых значений по уровню ОПЗЖ по годам до 2024 г. в паспорте НП «Демография» отсутствует. Исходя из уровня показателя в 2019 г. достижение целевого значения ОПЗЖ к 2024 г. в 67 лет выглядит достаточно проблематичным.

Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) является основным показателем НП «Демография» и ФП «*Финансовая поддержка семей при рождении детей*». По данным Росстата, в 2019 г. данный показатель был равен 1,51 на одну женщину в репродуктивном возрасте. Это на 4% ниже уровня 2018 г. (1,58) и на 6% ниже запланированного значения в 2019 г. (1,63). Сокращение суммарного коэффициента рождаемости связано со снижением интенсивности рождений по всем очередностям. По данным Росстата, в 2019 г. снизились показатели рождаемости первых детей на 2%, вторых – на 8,5%, третьих и последующих детей – на 3%. Исходя из тенденций суммарного коэффициента (снижается с 2015 г.) достижение запланированного к 2024 г. значения СКР не представляется возможным. Однако реализация ФП «*Финансовая поддержка семей при рождении детей*» и «*Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет*» может замедлить падение суммарного коэффициента рождаемости за счет создания в стране благоприятных условий для рождения детей. Кроме того, финансовая поддержка семей с детьми и содействие занятости женщинам с детьми дошкольного возраста будут способствовать достижению национальной цели по снижению уровня бедности в 2 раза.

Коэффициент смертности населения старше трудоспособного возраста (55+/60+) – еще один целевой показатель НП «Демография». В настоящее время детальные данные по смертности населения за 2019 г. еще недоступны (ожидаются в августе 2020 г.). Однако необходимо отметить, что целевой уровень коэффициента за 2019 г. (37,6 на 1000 человек в возрасте 55+/60+ лет) был уже достигнут в 2018 г. На достижение данной цели направлены важные мероприятия: работает Федеральный проект «Старшее поколение», который предусматривает меры по созданию системы долговременного ухода (в 2019 г. только в пилотных регионах), по охвату граждан старше трудоспособного возраста профилактическими осмотрами, включая диспансеризацию, и т.д.

Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, – еще одна важная задача НП «Демография». В 2019 г. Росстатом было проведено выборочное обследование, по данным которого доля граждан, ведущих здоровый образ жизни, составила 12%. Региональный разброс данного показателя варьируется от 0,4% (Чукотский АО) до 48,8% (Республика Ингушетия). Целевых показателей по уровню данного показателя до 2024 г. в паспорте НП «Демография» нет.

По данным Минспорта, доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в 2019 г. составила 43,8% при плановом показателе 40,3%, т.е. превысила целевой показатель на 3,7%. Однако есть вопросы к методике расчета показателя «Доля систематически занимающихся физической культурой и спортом». Минспорт использует данные о численности занимающихся спортом межведомственных организаций, занимающихся спортивной подготовкой (возможен как двойной учет (человек может посещать несколько спортивных клубов, записаться и не ходить), так и недоучет (занимается самостоятельно во дворе)). Об этом свидетельствуют результаты выборочного обследования Росстата, которые намного ниже показателя Минспорта, и в соответствии с ними уровень систематически занимающихся физической культурой и спортом в 2019 г. составил 27% (на 32% ниже целевого показателя НП «Демография»). Таким образом, представляется, что более корректно осуществлять расчет показателя «Доля систематически занимающихся физической культурой и спортом» на основе данных опроса населения, а не на основе данных ведомственной статистики.

За 2019 г. кассовое исполнение по нацпроекту составило 95,6%<sup>1</sup>. При этом некоторое отставание можно отметить по Федеральному проекту «Содействие занятости женщин – доступность дошкольного образования для детей до 3 лет» – по этому проекту освоение средств составило 74,2%. Отдельно следует отметить сложности при реализации «материальной поддержки семей с детьми через льготную ипотечную ставку» (льготная ипотека по ставке 6%) – в отдельных регионах (Магаданская, Мурманская области, Карачаево-Черкесия, Республика Калмыкия, Камчатка, Республика Тыва, Республика Ингушетия) программа в течение года практически не работала.

В целом результаты деятельности НП «Демография» в 2019 г. не столь однозначны. Существуют как положительные, так и отрицательные итоги. Положительная тенденция по снижению смертности населения старше 55/60 лет, которая наблюдалась и до 2018 г., сопровождалась отрицательной динамикой суммарного коэффициента рождаемости. По некоторым новым показателям, рассчитанным Росстатом лишь в 2019 г., отсутствуют плановые значения, соответственно, оценить их достижимость по состоянию на конец 2019 г. невозможно (ОПЗЖ, доля граждан, ведущих здоровый образ жизни). При этом необходимо отметить, что на конец 2019 г. демографическая ситуация характеризуется продолжающейся естественной и общей убылью населения, старением, снижением рождаемости, высокими показателями смертности населения. Не стоит ожидать, что влияние мероприятий нацпроекта в 2019 г. будет значительным, поскольку многие мероприятия имеют долговременный эффект, который будет проявляться постепенно в течение нескольких лет.

### ***Национальный проект «Здравоохранение»***

Отличительной особенностью *Национального проекта «Здравоохранение»*<sup>2</sup> стало преобладание в его составе продолжающихся федеральных проектов и мероприятий. Большинство вновь утвержденных федеральных проектов полностью или частично наследуют приоритетные или ведомственные проекты 2016–2018 гг. Эта особенность позволила сформировать правовые и организационные основы многих направлений, а в

---

<sup>1</sup> Казначейство России. URL: <https://roskazna.ru/>.

<sup>2</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/831/events/>; Паспорт Национального проекта «Образование». URL: <http://government.ru/info/35561/>.

некоторых случаях – перейти к практической реализации отдельных мероприятий еще до официального старта нацпроекта.

Наглядным примером таких продолжающихся работ может служить Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». За исключением приобретения мобильных медицинских комплексов, мониторинг числа которых ограничен комплексами, приобретенными в 2019 г., все прочие мероприятия задачи допускают завершение в рамках нацпроекта работ предыдущих лет. В частности, в ряде субъектов Российской Федерации в 2019 г. созданы фельдшерско-акушерские пункты (ФАП), закупка модульных конструкций для которых и все или часть строительных работ были проведены в 2018 г. в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации по развитию сельской медицины<sup>1</sup>. Это позволило несколько перевыполнить в 2019 г. целевой показатель по количеству введенных в эксплуатацию ФАП (53, целевой показатель – 40).

Отдельные продолжающиеся мероприятия характерны также для других федеральных проектов. Так, активные работы по развитию инфраструктуры детского здравоохранения были начаты в 2018 г. в рамках Государственной программы «Развитие здравоохранения»<sup>2</sup>. На улучшение кадрового обеспечения в средне- и долгосрочной перспективе продолжают оказывать влияние меры по повышению средней заработной платы медицинских работников и отмена интернатуры. Введение аккредитации и совершенствование непрерывного профессионального образования медицинских специалистов, поддержка сети национальных медицинских исследовательских центров и единого цифрового контура в здравоохранении по своей природе являются регулярными процессами, также начатыми до официального старта нацпроекта.

В части новых для национальной системы здравоохранения задач и мероприятий на начало и первую половину 2019 г. была запланирована преимущественно организационно-методическая работа.

Большинство целевых показателей национального проекта до его начала в 2016–2018 гг. демонстрировали положительную динамику. Как следствие, задачей нацпроекта по большинству направлений в 2019 г. являлось сохранение достигнутых или ускорение темпов улучшения ситуации. Однако в 2019 г. динамика по ряду целевых показателей нацпроекта была не столь однозначной. Коэффициент смертности от болезней органов кровообращения снизился на 1,0% (с 579,6 до 573,7 на 100 тыс. человек) по сравнению с 2018 г., а от новообразований – вырос на 0,7%, от болезней органов пищеварения – также вырос на 3,3%. Отдельно стоит отметить снижение на 5,2% коэффициента смертности от внешних причин. В качестве обобщающего их показателя, но при этом не являющегося целевым показателем национального проекта, можно выделить снижение общего показателя смертности, который по итогам января – ноября 2019 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года снизился на 1,6%. При этом следует отметить, что в ряде регионов смертность от сердечно-сосудистых заболеваний снижается при снижении общей смертности, но более чем в 30 субъектах Российской Федерации отмечается рост показателя смертности от болезней системы кровообращения.

<sup>1</sup> См., например: В Тамбовской области планировалось построить пять новых ФАПов в 2019 г. URL: <https://ria.ru/20190228/1551460247.html>.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 1 марта 2018 г. № 210 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

Одной из целей Национального проекта «Здравоохранение» является повышение к 2024 г. ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет), но при этом показателя ОПЖ в списке целевых показателей нет (соответственно, и плановых значений до 2024 г. тоже нет). По предварительным данным Росстата, в 2019 г. ОПЖ населения достиг уровня 73,4 года, тем самым превысив показатель 2018 г. на 0,5 года. При этом гендерный разрыв остался на уровне 2018 г. – 10 лет.

По предварительным данным Росстата, один из основных показателей НП «Здравоохранение» – коэффициент смертности от болезней системы кровообращения в 2019 г. был равен 573,7 на 100 тыс. человек, это на 1% ниже, чем в 2018 г. Однако это на 9% выше планового целевого показателя нацпроекта (525 на 100 тыс. человек). Смертность от новообразований (еще один основной показатель НП) в 2019 г. была на 0,7% выше, чем в 2018 г. (201,5 на 100 тыс. человек в 2019 г.). По плану нацпроекта «Здравоохранение» данный показатель в 2019 г. должен был быть равен 199,5 случая на 100 тыс. человек, но оказался выше на 1% (201,5). Коэффициент младенческой смертности – единственный показатель смертности, демонстрирующий положительную динамику и достижение планового показателя (не считая данных по смертности населения в трудоспособном возрасте, которые будут доступны летом 2020 г.). Младенческая смертность в 2019 г. была ниже целевого показателя (5,4 на 1000 живорожденных) на 9% и составила 4,9 случая на 1000 родившихся живыми.

Следует отметить ряд принятых в 2019 г. позитивных решений, потенциально способствующих снижению смертности. В частности, к ним относятся изменение правил проведения диспансеризации (Приказ Минздрава России от 13 марта 2019 г.) и повышение доступности паллиативной помощи (Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № ФЗ-18). Изменение правил диспансеризации может повлиять на своевременную диагностику многих заболеваний. Существует ряд причин смерти, предотвратимых на этапе своевременной качественной диагностики. Причины смерти, которые возможно было бы предотвратить при своевременной качественной доступной медицинской помощи, вносят свою лепту в преждевременную смертность. Снижение смертности от данной группы причин связано с полнотой и адекватностью мер по оказанию медицинской помощи. Если допустить полное исключение смертности от данных причин, ОПЖ может вырасти на 1,4 года.

За 2019 г. кассовое исполнение по нацпроекту составило 98,0%<sup>1</sup>. По состоянию на начало октября 2019 г., по заявлениям Минздрава России<sup>2</sup>, были достигнуты все результаты из 7 запланированных на 2019 г. Дальнейшая реализация национального проекта, по-видимому, должна быть направлена на своевременное и, возможно, опережающее выполнение запланированных мероприятий, что позволило бы обеспечить достижение целевых показателей по снижению смертности населения от различных причин.

---

<sup>1</sup> Казначейство России. URL: <https://roskazna.ru/>.

<sup>2</sup> Доклад заместителя министра здравоохранения Натальи Хоровой о ходе реализации национального проекта «Здравоохранение». URL: <http://government.ru/news/38098/>.



### *Национальный проект «Образование»*

Одной из главных целей *Национального проекта «Образование»*<sup>1</sup> является вхождение России в число 10 стран – лидеров по качеству общего образования. Во многом постановка данной цели была обусловлена сравнительно низкими показателями России в международном сравнительном исследовании PISA 15-летних учащихся школ. Вместе с тем по индексу человеческого капитала, который в 2018 г. был рассчитан Всемирным банком, Россия заняла 9-е место по качеству общего образования с учетом всех достижений российских школьников в международных исследованиях качества школьного образования. Соответственно, если в последующие годы не растерять достигнутых результатов, то проблем с выполнением президентского указа по данной цели не предвидится. В этом случае основной угрозой становится снижение мотивации участников Национального проекта «Образование» и их переход к чисто формальному его выполнению.

Второй показатель по повышению качества образования также связан с международной конкурентоспособностью российского образования: с вхождением российских университетов в ТОП-500 глобальных рейтингов университетов. При этом глобально конкурентоспособные университеты должны быть представлены в каждом федеральном округе и не менее чем в 10 субъектах Российской Федерации. Во многом данный подход связан с попыткой несколько ограничить доминирование (а следовательно, и получение значительного бюджетного финансирования) в Федеральном проекте «Молодые профессионалы» (проект «Глобальная конкурентоспособность высшего образования») вузов из Москвы и Санкт-Петербурга. По итогам 2019 г. Россия заняла 12-ю позицию (при запланированном 17-м месте, которое, как предполагалось, не должно было измениться с предшествующего года) по этому показателю<sup>2</sup>.

В течение 2019 г. происходила проработка национальных проектов, в результате чего данные и показатели официально утвержденных паспортов национальных проектов в части их финансирования отличались от первых версий паспортов. Это наиболее ярко видно на примере Национального проекта «Образование».

По мере уточнения состава мероприятий Национального проекта «Образование» изменялись и расходы на его реализацию. По сравнению с первоначально заявленными в сентябре 2018 г. 747,6 млрд руб. они, согласно паспорту проекта, были увеличены до 784,5 млрд руб., или на 4,9%. При этом увеличение заявленного финансирования произошло практически за счет повышения расходов федерального бюджета (более чем на 35 млрд руб.). Напротив, доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась, хотя и незначительно: с 5,9 до 5,8%.

Наибольшее увеличение расходов произошло по Федеральному проекту «Современная школа» – на 17,2 млрд руб., что составляет почти половину прироста всех затрат (46,2%). Следует также отметить, что регионы, согласно паспорту национального проекта, софинансируют только реализацию мероприятий по развитию современной школы: на это запланировано израсходовать 90,3% всех средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом из более 253 млрд руб. федеральных

<sup>1</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/833/events/>; Паспорт Национального проекта «Образование». URL: <http://government.ru/info/35566/>.

<sup>2</sup> На основании опубликованных рейтингов ARWU (URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2019.html>), QS (URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2020>), THE (URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking>).

средств, которые пойдут на данный проект, свыше 240 млрд будут переданы посредством межбюджетных трансфертов непосредственно в региональные бюджеты. В свою очередь, региональные бюджеты передадут 41,3 млрд руб. муниципальным бюджетам на реализацию Федерального проекта «Современная школа».

Вторым бенефициаром увеличения бюджетного финансирования Национального проекта «Образование» стал Федеральный проект «Социальная активность». Дополнительное финансирование указанного проекта составило 18,9 млрд руб., т.е. оно выросло в 3,3 раза. Такой рост финансирования отражает повышение внимания общества к молодежной проблематике, к развитию волонтерства и наставничества. Можно предположить, что выделение столь значительных дополнительных средств на молодежную политику призвано компенсировать снижение расходов федерального бюджета на эти цели в последние годы.

Однако из-за уточнений и доработок нормативной основы национального проекта реализация мероприятий в рамках отдельных федеральных проектов запаздывала, а кассовое исполнение за 2019 г. в целом составило 91% (хотя и на начало ноября 2019 г. этот показатель был равен менее 60%). Так, в частности, с отставанием реализовывались мероприятия по повышению квалификации преподавателей по программе «ВорлдСкиллс Россия»<sup>1</sup>, а также мероприятия по проведению аттестации обучающихся по программам среднего профессионального образования с использованием механизма демонстрационного экзамена. Вместе с тем в качестве федеральных проектов-«лидеров» в 2019 г. можно выделить ФП «Молодые профессионалы», в рамках которого в полной степени реализованы мероприятия по господдержке профессиональных образовательных организаций для обновления их материально-технической базы, по повышению глобальной конкурентоспособности российских университетов, их вхождение в ТОП-100 глобальных рейтингов.

Дальнейшая реализация национального проекта должна осуществляться с нацеленностью на повышение комплексности выполнения как отдельных проектов, так и предложенной совокупности федеральных проектов: на ликвидацию рассогласованности их осуществления относительно общих задач. Кроме того, крайне важными являются повышение уровня координации с другими национальными проектами – например, с проектом «Демография», в котором решается задача развития ясельного уровня дошкольных образовательных организаций, частных детских яслей (садов) в ряде российских регионов и в федеральных округах или задача переобучения работников предпенсионного возраста (в рамках НП «Образование» должны быть обеспечены повышение квалификации воспитателей детских дошкольных организаций и непрерывное профессиональное образование населения в рамках Федерального проекта «Новые возможности для каждого»).

Неучет указанных проблем (рисков) может привести к достаточно негативным последствиям, среди которых:

- рост дефицита региональных бюджетов;
- нехватка педагогических кадров;
- нехватка или избыток материально-технической базы образовательных организаций;
- дефицит текущего финансирования системы образования;
- потеря населением и образовательным сообществом доверия к реализуемым мероприятиям Национального проекта «Образование»;
- снижение качества образования вместо его ожидаемого роста.

---

<sup>1</sup> WorldSkills Russia. URL: <https://worldskills.ru>.

### ***Национальный проект «Жилье и городская среда»***

Одним из ключевых для достижения национальной цели «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно» является *Национальный проект «Жилье и городская среда»*<sup>1</sup>. Это подразумевает переезд в новое, более комфортное жилое помещение, а также улучшение уровня комфорта и качества окружающей каждого человека среды в целом. Поэтому важным является повышение доступности приобретения жилья для населения и снижение рисков его строительства. Кроме того, одним из ключевых направлений усилий также должно стать значительное улучшение качества городской среды (на 30% к концу 2024 г. по сравнению с 2018 г.), поскольку именно рост городов и крупных агломераций в XXI в. является одним из важнейших драйверов развития экономики. Все это позволит сформировать устойчивую основу для экономического роста и дальнейшего развития экономики, ощутимо улучшить качество жизни каждого человека.

Реализация национального проекта в 2019 г. была направлена как на решение нормативно-правовых проблем, так и на осуществление ряда мер для достижения количественных целевых значений индикаторов нацпроекта.

В I–II кварталах 2019 г. усилия Минстроя России были в большей степени сосредоточены на решении нормативных, организационных и финансовых аспектов реализации национального проекта, на формировании его институционально-финансовой базы. Эти действия затрагивают все включенные федеральные проекты, при этом часть из них не только относится к внутриведомственной деятельности или к отношениям с регионами, но и выходит на уровень межведомственной кооперации/координации или законодательной деятельности и уже доведена до постановлений правительства, а также одобренных Думой законопроектов<sup>2</sup>.

В остальном основное внимание уделялось преимущественно финансовым и нормативно-административным вопросам при снижении внимания к вопросам технологического развития строительной отрасли.

После максимума, достигнутого в 2014–2016 гг., ввод нового жилья в 2017–2018 гг. стабильно снижался из-за негативных тенденций в экономике, что закономерно вызывало опасения относительно достижения поставленных задач по увеличению объемов жилищного строительства в 2019 г.

Вместе с тем совокупные усилия по реализации мероприятий национального проекта привели к тому, что в 2019 г. наблюдался стабильный рост объема жилищного строи-

---

<sup>1</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/846/events/>; Паспорт Национального проекта «Жилье и городская среда». URL: <http://government.ru/info/35560/>.

<sup>2</sup> Главным из них выступал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон принят Государственной Думой 19 июня 2019 г., одобрен Советом Федерации 26 июня 2019 г. и 28 июня 2019 г. подписан президентом. Его сильной стороной представляется наведение системного порядка и снижение рисков для граждан при приобретении и строительстве жилья, слабой стороной – отсутствие просчитываемых последствий реализации данного законопроекта для строительной отрасли (влияние на вводы жилья, на цены, финансовую устойчивость застройщиков), а значит, макроэкономических и социальных последствий для развития в целом.

тельства по сравнению с предшествующим годом (причем без спадов в отдельные месяцы). Однако в итоге совокупный объем жилищного строительства в России по итогам 2019 г. составил 80,3 млн м<sup>2</sup> при запланированных в нацпроекте 88 млн м<sup>2</sup> за 2019 г.<sup>1</sup>

Ставка по ипотечным кредитам для населения (как номинальная, так и реальная, несмотря на замедление в последние годы инфляции) снижалась последние 2 года. Средний уровень номинальной процентной ставки по ипотечному кредиту в декабре 2019 г. достиг минимального за всю историю наблюдения значения и составил 9,0%, средняя номинальная ставка за весь 2019 г. – 9,9%<sup>2</sup>. Однако, несмотря на позитивные тенденции, по итогам 2019 г. целевой средний уровень ставки ипотечного кредитования (8,9%) не достигнут.

С одной стороны, снижение средних ставок ипотечных кредитов с 12–13% в среднем в 2012 г. до 9,6% к концу 2018 г.<sup>2</sup>, по данным Правительства РФ, привело к росту доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, с 30 до 40–45%. Однако в 2019 г. можно видеть некоторое падение темпов роста выдачи ипотечных кредитов. Отчасти это вызвано ослаблению чувствительности этого показателя к снижению ипотечной ставки, но определенное влияние оказывали и заявления официальных лиц о планах по дальнейшему снижению ипотечной ставки, что приводило к пересмотру и переносу населением решений о сроках получения ипотечных кредитов. Кроме того, без роста доходов населения дальнейшее снижение ипотечной ставки оказывало достаточно слабое влияние на доступность жилья.

Региональная неравномерность в доступности жилья для населения достаточно высока. При этом сама доступность жилья в целом сохраняется на низком уровне (особенно для южных регионов и отдельных регионов Центральной полосы). В среднем для приобретения «типовой» квартиры на вторичном рынке требуется более 5,5 года.

В 2019 г. впервые были опубликованы результаты оценки качества городской среды по новой разработанной и утвержденной в 2019 г. методике<sup>3</sup> (на данных 2018 г.). В среднем доля городов с благоприятной городской средой от общего количества городов составила лишь 23%, в остальных уровень качества городской среды был признан неудовлетворительным.

Следует также отметить определенные успехи в расселении из ветхого и аварийного жилого фонда, которые вместе с тем имеют несколько смешанный характер. С одной стороны, количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, уже за январь – ноябрь 2019 г. составило 22,2 тыс. человек при запланированных в нацпроекте 8,2 тыс. человек за 2019 г., т.е. целевой показатель перевыполнен практически в 3 раза. А по итогам 2019 г. план реализации программы переселения из аварийного жилья перевыполнен почти в 6 раз (около 800 тыс. м<sup>2</sup> при запланированных 140 тыс. м<sup>2</sup>)<sup>4</sup>. С другой стороны, этот уровень рассматриваемого показателя был достигнут в основном за счет нескольких ключевых регионов, но в ряде других по состоянию на конец 2019 г. реализация программ по расселению аварийного жилья не стартовала (всего 10 субъектов: Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Кабардино-Балкария, Забайкальский и Ставропольский края, Тамбовская, Тверская области и Еврейская

---

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62762>.

<sup>2</sup> Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования. URL: <https://cbr.ru/statistics/pdco/Mortgage/>.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-п.

<sup>4</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62762>.

автономная область)<sup>1</sup>. При этом замещение устаревшего жилого фонда происходит в основном в крупных городах, хотя и медленными темпами, а в остальных регионах жилой фонд устаревает.

Важнейшими условиями достижения национальной цели «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно» и целевых индикаторов национального проекта являются, во-первых, снижение реальной ставки ипотечных кредитов, во-вторых, создание возможностей для значимого снижения издержек на строительство нового жилья при поддержании высокого качества существующего жилья и городской среды. Все это необходимо сделать в процессе перехода к распространенным во всем мире проектным методам финансирования жилищного строительства.

### ***Национальный проект «Экология»***

На протяжении всего 2019 г. повышенное внимание уделялось *Национальному проекту «Экология»*<sup>2</sup>. Он включает 11 федеральных проектов, однако наибольший общественный резонанс и пристальное внимание высших должностных лиц в 2019 г. привлекали федеральные проекты, призванные решить проблемы в сфере обращения с отходами: «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами». В этой сфере в начале 2019 г. произошли наиболее серьезные изменения.

В части создания нормативно-правовой базы для реализации нацпроекта:

- принят федеральный закон о сводных расчетах и механизме квотирования выбросов в крупных промышленных центрах<sup>3</sup>;
- установлен порядок разработки, утверждения и корректировки федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами<sup>4</sup>;
- утвержден порядок разработки, установления и пересмотра нормативов качества химических и физических показателей состояния окружающей среды для отдельных компонентов природной среды<sup>5</sup>;
- установлен порядок выдачи комплексных экологических разрешений<sup>6</sup>;
- принято решение о перепрофилировании объектов, использовавшихся для уничтожения химического оружия, в межрегиональные производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов<sup>7</sup>.

Положительными моментами можно считать:

- запуск реформы обращения с отходами в большинстве регионов Российской Федерации;

<sup>1</sup> Заседание Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://government.ru/news/38543/>.

<sup>2</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/848/events/>; Паспорт Национального проекта «Экология». URL: <http://government.ru/info/35569/>.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 181.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 149.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 143.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 540.

- создание публично-правовой компании «Российский экологический оператор» и назначение ФГУП «РосРАО» федеральным оператором по обращению с отходами I–II классов опасности;
- включение показателя «Качество окружающей среды» в перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>;
- ликвидацию 17 объектов накопленного экологического ущерба и 16 несанкционированных свалок;
- очистку 22 тыс. км прибрежной полосы водных объектов;
- создание 5 национальных парков;
- организацию мониторинга показателей Национального проекта «Экология» Счетной палатой Российской Федерации;
- организацию общественного мониторинга и комплексного аудита отрасли обращения с отходами (Общественная палата Российской Федерации, Общероссийский народный фронт).

Среди факторов, тормозящих полноценную реализацию нацпроекта, следует отметить:

- отсутствие мер, направленных на реализацию приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, в частности на минимизацию образования отходов;
- недостаточность информирования, непрозрачность принимаемых решений;
- неработоспособность ФГИС «Наша природа»;
- отсутствие единой концепции экологического образования в России; непроработанность механизма сбора, хранения и транспортировки ценных вторичных ресурсов;
- отсутствие обязательного раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов (ТКО) в территориальных схемах большинства регионов Российской Федерации;
- негативно окрашенный эмоциональный фон реализации реформы в сфере обращения с отходами;
- риски банкротства региональных операторов и др.

Согласно социологическим опросам, организацией сбора и вывоза коммунальных отходов удовлетворен каждый второй житель России, при этом наибольшая доля таких граждан в ПФО и УФО. В то же время старт реформы ТКО во многих областях (Архангельская, Тюменская и др.) сопровождается «мусорными» противостояниями и конфликтами.

Особое беспокойство вызывает ввоз ТКО и строительных отходов из Москвы и Подмосковья в регионы, где отсутствует инфраструктура для обращения с отходами либо где близки к заполнению собственные полигоны захоронения ТКО (Владимирская, Ярославская области и др.). Такие факты вызывают социальную напряженность, протесты, недоверие к власти и любым принимаемым решениям. Итогом таких событий может стать блокирование действий власти в сфере обращения с отходами, процессов строительства объектов инфраструктуры и взаимодействия с инвесторами, что, в свою очередь, создаст препятствия для реализации Национального проекта «Экология». Также

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450>.

вызывает сомнения экологическая целесообразность принятия решения о приравнивании термической обработки ТКО к мусоропереработке<sup>1</sup>.

В рамках федерального проекта «Чистый воздух» утверждены комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах. Кроме того, в течение 2019 г. продолжалось формирование нормативной базы для создания системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и сбросов загрязняющих веществ<sup>2</sup>. В течение года утверждены методологии для оценки целевых показателей всех федеральных проектов, входящих в состав нацпроекта, а также утверждены практически все (98 из 99) нормативные правовые акты разного уровня, которые были запланированы к принятию в 2019 г.

В целом реализуемые в 2019 г. в рамках нацпроекта и входящих в его состав федеральных проектов мероприятия были направлены на достижение промежуточных результатов по количеству целевых показателей нацпроекта – более 3/4. По итогам года целевые значения достигнуты по 41 показателю. Так, например, в рамках ФП «Комплексная система обращения с ТКО» объем направленных на обработку ТКО превысил целевое значение. В рамках ФП «Сохранение лесов» перевыполнены целевые значения по показателям «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений», «Площадь лесовосстановления и лесоразведения».

Ход реализации Нацпроекта «Экология» в 2019 г. подвергся жесткой критике со стороны Счетной палаты РФ. По мнению аудиторов, в паспорте НП «Экология» не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, сама реализация нацпроекта осуществляется с недостатками, а сроки реализации мероприятий во многих случаях не выполняются<sup>3</sup>.

Несмотря на то что кассовое исполнение по национальному проекту по итогам года оказалось на достаточно низком уровне (66,3%<sup>4</sup>), с точки зрения достижения целевых значений показателей нельзя сказать, что Национальный проект «Экология» является наиболее отстающим. Вместе с тем следует отметить и проблемные направления. В частности, в рамках ФП «Сохранение озера Байкал» наблюдались сложности с реализацией мероприятий, что повлияло на достижение значений целевых показателей.

### ***Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»***

На улучшение ситуации на дорогах крупнейших городов и агломераций направлен *Национальный проект «Безопасные и качественные дороги»*<sup>5</sup>. Несмотря на стартовый задел в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», который реализовывался в 38 крупнейших агломерациях (с численностью населения более 400 тыс. человек) в 2016–2018 гг. (его реализация предполагалась до 2025 г.<sup>6</sup>),

<sup>1</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/568200-7>.

<sup>2</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/553884118>.

<sup>3</sup> URL: <https://www.interfax.ru/russia/69092>.

<sup>4</sup> URL: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/scetnaa-palata-na-nacproekty-v-2019-godu-bylo-zatrasceno-9145-zaplanirovannyh-sredstv>.

<sup>5</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/844/events/>; Паспорт Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <http://government.ru/info/35558/>.

<sup>6</sup> Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утвержден президентом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным

и определенного улучшения ситуации в дорожной сфере на дорогах крупнейших агломераций, выполнение НП характеризовалось запаздыванием и срывами сроков мероприятий уже в 2019 г. (в большинстве случаев минимальная задержка срока исполнения составляла 1–3 месяца), что формировало негативные ожидания на начальном этапе реализации относительно выполнения сроков прохождения ключевых реперных точек национального проекта.

Например, официальные сообщения о завершении соглашений субъектов с Росавтодором появились 9 апреля 2019 г.<sup>1</sup> с запаздыванием первоначально установленного срока на 1 месяц (планируемая дата – 1 марта 2019 г.). Однако на данную дату фактически сам процесс заключения соглашений не был завершён: на официальном сайте Росавтодора указано о полном завершении процесса заключения соглашений с муниципалитетами 16 субъектов из 83 (19% участников). Информация о завершении ряда мероприятий в середине 2019 г. отсутствовала на официальных сайтах ведомств и СМИ, контролирующих исполнение национального проекта, несмотря на запаздывание на 1–6 месяцев от первоначально установленных сроков.

Сложности в реализации проектов дорожной деятельности проявлялись и в отдельных регионах. Так, на прошедшем<sup>2</sup> 5 июня 2019 г. заседании проектного комитета по БКАД был подчеркнут срыв сроков заключения контрактов на 2019 г. (процесс должен был завершиться не позднее 31 мая 2019 г.) в отдельных регионах, где доля заключённых контрактов менее 40% (Тверская область, Республика Мордовия, Еврейская автономная область; Республика Крым, Чукотский автономный округ – менее 10%). Вместе с тем необходимо отметить, что в целом из 6,2 тыс. объектов, включённых в план-график осуществления торгов, по 78,8% из них (порядка 4,9 тыс. объектов) контракты заключены.

На сложности с контрактной работой накладывались и проявившиеся проблемы с корректной оценкой стартового и текущего состояния автомобильных дорог в ряде регионов на предмет их соответствия нормативным требованиям. В частности, были выявлены существенные искажения статистики по доле автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, что нашло отражение на официальном сайте БКАД<sup>3</sup>. Подобные искажения статистики существенным образом негативно отражаются на достижении целевых показателей национального проекта. Поскольку региональные параметры определяют итоговый целевой показатель по всем регионам, нарушения приводят к неэффективности принимаемых стратегических решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В связи с тем что национальный проект предполагает заключение с субъектами соглашений о реализации нацпроекта, где учтены целевые показатели и их динамика, ошибки статистического измерения целевых показателей негативно отражаются и на процессе

---

проектам (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10). URL: [http://bkdrf.ru/uploads/documents/18\\_04\\_18/паспорт%20приоритетного%20проекта.pdf](http://bkdrf.ru/uploads/documents/18_04_18/паспорт%20приоритетного%20проекта.pdf).

<sup>1</sup> Росавтодор договорился о выделении средств на «дорожный» нацпроект со всеми регионами. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6310367>.

<sup>2</sup> Подробнее см.: URL: <https://www.mintrans.ru/press-center/region-news/9135>.

<sup>3</sup> В частности, доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, по результатам 2018 г. существенно ниже, чем в 2017 г.: Амурская область (-45,4 п.п.), Магаданская область (-53,5 п.п.), Курская область (-17,3 п.п.), Пермский край (-13,5 п.п.), Алтайский край (-11,4 п.п.). Подробнее см.: URL: <http://bkdrf.ru/news/read/mintrans-i-rosavtodor-proveryat-statisticheskie-dannye-regionov-o-sostoyanii-dorozhnoy-seti>.



реализации проектов на уровне каждого региона. Для минимизации подобных отклонений рекомендуется проводить систематическую выборочную проверку статистических служб регионов на предмет корректности измерения предоставляемых показателей.

Дополнительно описанные проблемы усиливались прежде всего из-за концентрации основной части мероприятий национального проекта в конце 2019 г. и на более поздних сроках. В отдельных случаях это не позволяло снять ключевые на старте нацпроекта нормативно-правовые барьеры и оказывало влияние на достижение целевых значений некоторых показателей БКАД в 2019 г. Так, например, лишь на конец 2019 г. (31 декабря 2019 г. – в соответствии с паспортом БКАД) была запланирована реализация мероприятия по сокращению срока принятия необходимых нормативных правовых актов на федеральном уровне, позволяющих объединять в один лот работы по капитальному ремонту, по ремонту и содержанию автомобильных дорог. В то же время в 2019 г. «доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках реализации регионального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ» должна составить не менее 10% общего количества новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, по ремонту и содержанию автомобильных дорог. При этом, согласно существующей нормативно-правовой базе, объединение в один контракт различных видов работ недопустимо, что, помимо прямого ограничения на реализацию таких контрактов, будет влиять на доступность заемного финансирования для подрядных организаций в рамках контрактов жизненного цикла (КЖЦ) (отказ в выдаче кредитов со стороны банков).

Вместе с тем по итогам 2019 г., согласно официальной статистике, все целевые показатели национального проекта были достигнуты, в том числе значение показателя «Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ» составило 12,5%. Отклонения по срокам выполнения были отмечены лишь у восьми планировавшихся к реализации в 2019 г. мероприятий. В большинстве случаев они связаны с задержками утверждения разрабатываемых нормативных документов (например, нормативных актов в сфере безопасности дорожного движения, нормативных актов для внедрения системы взимания платы «свободный поток» и соответствующего контроля за внесением платы на платных автомобильных дорогах и пр.) и закупочных процедур.

### ***Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»***

Одной из ключевых целей *Национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости»*<sup>1</sup> является повышение производительности как в целом по экономике<sup>2</sup>, так и селективно на отдельных предприятиях (как в федеральном проекте по адресной поддержке предприятий), а также обеспечение возможностей для переквали-

<sup>1</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/865/events/>; Паспорт Национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости». URL: <http://government.ru/info/35567/>.

<sup>2</sup> Федеральный проект «Системные меры по повышению производительности труда» – в нем содержатся основные горизонтальные меры, направленные на повышение общей производительности труда в экономике.

фикации и устройства на новую работу в случае высвобождения рабочей силы в результате реализации первых двух целей. Ключевые меры нацпроекта направлены на устранение барьеров, увеличивающих транзакционные издержки всех предприятий, на внедрение и последующую диффузию технологий, лучших практик бизнес-процессов и моделей управления, разработанных в рамках адресной поддержки предприятий – участников нацпроекта, на формирование институциональных основ долгосрочного устойчивого роста производительности труда и, соответственно, выпуска российской экономики.

Вместе с тем следует отметить недостатки структурирования национального проекта, связанные с отсутствием прямого соответствия целевых показателей из Указа № 204 структуре нацпроекта; с отсутствием привязки к смежным национальным целям Указа № 204 (реализация проекта потенциально должна способствовать, к примеру, достижению цели вхождения в пятерку мировых экономик); с отсутствием иерархии проектов и мероприятий внутри них. Их взаимная увязка друг с другом также недостаточно проработана.

В 2019 г. реализация национального проекта осуществлялась с разной степенью успешности по отдельным его направлениям. Так, за 2019 г. в мероприятия нацпроекта вовлечены более 1200 предприятий (более 100% от целевого количества за год), проведено обучение подходам к повышению производительности более 10 000 сотрудников предприятий (более 100% от целевого количества за год – 9380), создано 33 региональных центра компетенций (при запланированном количестве – 31 за год)<sup>1</sup>. Мерами поддержки в рамках национального проекта воспользовались 110 средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики (при запланированных 60). В целом в мероприятия национального проекта в 2019 г. вовлечены 37 субъектов РФ (при плане – 29).

При этом обучение управленческих кадров предприятий – участников нацпроекта шло медленнее, чем предполагалось, из-за разноплановости намеченных образовательных мероприятий. Схожая ситуация имела место с обучением участников Национального проекта «Школа экспорта» Российского экспортного центра (РЭЦ) – менее половины от запланированного на год числа охваченных обучением компаний. В качестве основных причин складывавшейся ситуации можно выделить высокую стоимость обучения (компании-участники оплачивают половину стоимости) и организационные сложности.

Следует отметить, что достигнутые значения показателя производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по итогам 2019 г. по фактической официальной статистике будут представлены в июле 2020 г. в силу сложности организационного процесса проведения оценки. Поэтому оценить эффективность реализуемых мер с точки зрения этого ключевого показателя нацпроекта пока не представляется возможным.

Дальнейшие результаты мероприятий нацпроекта будут критическим образом зависеть от механизмов их выполнения, от критериев предоставления той или иной формы поддержки. Можно выделить следующие *ключевые риски*.

1. Федеральный проект «Системные меры по повышению производительности труда»: несмотря на свою горизонтальную идеологию, в очень большой степени зависит

---

<sup>1</sup> Федеральный центр компетенций, [производительность.рф](http://производительность.рф).

от селективного отбора предприятий-участников. Ряд преференций – в частности, льготное финансирование – предусмотрены только для компаний, которые фактически уже получили поддержку в рамках другого федерального проекта («Адресная поддержка...») при взаимодействии с ФЦК. При этом не принимается во внимание необходимость увязки льготного финансирования с конкретными действиями, направленными на повышение производительности, которые на самом деле требуют вложений (прежде всего это развитие и внедрение в компании новых знаний и технологий). В конечном итоге такой подход сопряжен сразу с тремя рисками:

- а) могут быть профинансированы неэффективные направления развития компаний, не связанные с повышением производительности;
- б) возможна существенная дестабилизация работы отдельных рынков за счет интенсивного государственного вмешательства в условиях отсутствия конкретных обоснованных критериев адресной поддержки предприятий (в первую очередь это, конечно, касается федерального проекта «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях»);
- в) за рамками проекта остается работа с отстающими по производительности предприятиями.

2. Кроме того, очевидно смещение фокуса поддержки в сторону предприятий, уже обладающих достаточно высоким уровнем производительности труда. Это вытекает из условий предоставления государственной поддержки и включения фирм в пилотные проекты, куда они отбираются с учетом ряда критериев. При этом механизмы технологической диффузии между фирмами – неучастниками проекта остаются неясными, а достижение годовых темпов роста производительности труда в 5% к 2024 г. относится ко всем средним и крупным предприятиям несырьевых отраслей экономики. Таким образом, значимым риском реализации федерального проекта является риск возможности масштабирования заложенных в него мер с уровня пилотных проектов на более широкие горизонты. Кроме того, меры адресной поддержки предприятий – в частности, консультации специалистов Федерального центра компетенций (ФЦК), – предусмотренные в федеральном проекте, безусловно, могут повышать производительность на отдельных производствах за счет устранения или усовершенствования, к примеру, различных неэффективных компонент бизнес-процесса. Однако такой подход предполагает достаточно ограниченный эффект. Указанные меры поддержки повышают производительность на предприятии фактически единоразово (или на горизонте нескольких лет – в зависимости от масштабов производства и необходимой трансформации), однако не предлагают механизмов устойчивого долгосрочного увеличения производительности труда в среднесрочной – и тем более в долгосрочной – перспективе.

3. В части технологической диффузии национальный проект направлен в основном на трансфер зарубежных технологий и взаимообмен знаниями между фирмами – участниками проекта. В то же время ОЭСР основным механизмом технологической диффузии считает<sup>1</sup> эффективное взаимодействие между фундаментальной наукой и частным сектором, которое приводит к долгосрочному устойчивому росту. В сочетании с селективным набором адресантов мер национального проекта это может быть связано с риском недостижения долгосрочного устойчивого роста производительности и роста выпуска

---

<sup>1</sup> Demmou, L., Wörgötter A. Boosting Productivity in Russia: Skills, Education and Innovation // OECD Economics Department Working Papers. No. 1189. OECD Publishing, Paris, 2015. URL: <https://doi.org/10.1787/5js4w26114r2-en>.

в экономике. Вместо этого существует достаточно высокая вероятность получить временный эффект роста производительности и выпуска на отдельных предприятиях, который будет сохраняться во время реализации федерального и национальных проектов. Самоподдерживаемый механизм роста производительности (и, как следствие, экономического роста) в таком случае может не быть запущен.

### ***Национальный проект «Наука»***

*Национальный проект «Наука»*<sup>1</sup> (далее – НПН) играет важнейшую роль для достижения национальной цели по «ускорению технологического развития Российской Федерации, увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа». Одной из ключевых целей НПН является создание научно-образовательных центров (НОЦ), которые должны стать «локомотивами» исследований и разработок на ближайшие годы.

Часть мероприятий НПН в определенной степени имеют «продолжающийся» с предшествующих лет характер. Благодаря заделу предшествующих лет в 2019 г. в рамках НПН было<sup>2</sup> организовано 5 НОЦ, 7 научных центров мирового уровня (4 математических и 3 генетических), создано более 280 научных молодежных лабораторий. Значения всех целевых показателей НПН в 2019 г. были достигнуты, а кассовое исполнение по национальному проекту составило 99,1%<sup>3</sup> (лучший показатель среди всех национальных проектов в 2019 г.). Однако это практически не привело к изменению позиций России в мировых рейтингах и с точки зрения ключевых показателей национального проекта. Так, по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития, Россия заняла 8-ю позицию среди стран мира (в 2018 г. – 9-я позиция), а по показателю численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира, по-видимому, займет 5-е место (в 2018 г. – 4-е).

Вместе с тем для успешной реализации целей НПН представляется критически важным обеспечить институциональную системность выбранных целевых показателей НПН, предложенного комплекса мероприятий и моделей, по которым выбранные показатели и мероприятия будут способствовать достижению национальной цели.

Согласно исследованию Клуба директоров по исследованиям и разработкам (R&D Club), 77% крупных российских компаний никогда не покупали у вузов лицензии (патенты) и 84% – не приобретали созданные вузами компании<sup>4</sup>. Существующий между наукой и промышленностью институциональный разрыв планируется преодолеть в формате НОЦ. Однако синергетический эффект объединения науки, образования и промышленности может быть достигнут только в рамках конкретных проектов, которые и определяют состав участников НОЦ, направление их исследовательской деятельности в рамках конкретных индустрий с учетом ситуации на глобальных рынках. Однако НПН не выделяет в качестве главного стимулирующего механизма для проектирования НОЦ запрос

---

<sup>1</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/851/events/>; Паспорт Национального проекта «Наука». URL: <http://government.ru/info/35565/>.

<sup>2</sup> 12-е заседание Совета по повышению конкурентоспособности ведущих университетов России среди ведущих мировых научно-образовательных центров. URL: <http://government.ru/news/38200/>.

<sup>3</sup> URL: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/kassovoe-ispolnenie-nacproekta-nauka-v-2019-godu-prevysilo-99>.

<sup>4</sup> *Макеева А., Савельев А.* Неполное высшее образование // Коммерсантъ. 6 июня 2016 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3006400>.

крупных компаний на те или иные технологии. Кроме того, согласно паспорту НПП в первый же год создания НОЦ финансирование его деятельности из внебюджетных источников почти в 2 раза должно превысить финансирование из федерального бюджета (в 2024 г. – в 6 раз). Одно лишь это обстоятельство указывает на ведущую роль компаний реального сектора экономики в проектировании НОЦ, но не отражено в мероприятиях НПП.

Доля России в мировых расходах на науку по ППС (по состоянию на 2017 г.) составляла лишь 2%, в то время как доля США – 26%, Китая – 21%, Европейского союза – 20%, Японии – 9%. В 2018 г. внутренние затраты на исследования и разработки в России на 2/3 складывались из средств государственного бюджета и лишь на 1/3 (33,8%) – из средств предпринимательского сектора. При этом на предпринимательский сектор приходилось в 2017 г. 60,1% затрат на исследования и разработки, в то время как на государственный сектор – всего 30,4%<sup>1</sup>. То есть Россия демонстрирует нетипичную среди экономически развитых стран структуру источников финансирования и затрат на исследования.

Ожидаемое по итогам реализации НПП почти двукратное увеличение внутренних затрат на исследования и разработки к 2024 г. планируется обеспечить в первую очередь за счет средств предпринимательского сектора, объем которых должен увеличиться примерно в 4 раза (с 265 млрд до 1060 млрд руб.). Это потребует кардинального усиления работы с частным сектором в рамках национального проекта.

### ***Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»***

Основная часть мероприятий *Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»*<sup>2</sup>, запланированная на 2018–2019 гг., имеет подготовительный характер. Реализованные мероприятия должны определить правила регулирования отраслей с учетом использования ими цифровых технологий и перехода к новым моделям организации деятельности (ФП «Нормативное регулирование цифровой среды»), принципы и направления развития рынка услуг информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (ФП «Цифровая инфраструктура»), кадровые потребности рынка труда при новых способах организации и работы рынков (ФП «Кадры для цифровой экономики»), целеполагание в области информационной безопасности (ФП «Информационная безопасность»), ключевые критерии разработки сквозных цифровых технологий с учетом потребностей рынков (ФП «Цифровые технологии»), а также целеполагание в секторе государственных и муниципальных услуг (ФП «Цифровое государственное управление»).

Отсутствие в официальной информации данных о развитии цифровой экономики в России не позволяет адекватно оценить результаты исполнения национального проекта. В частности, в настоящее время отсутствует информация по показателям «Доля затрат на развитие цифровой экономики, в % ВВП», «Доля Российской Федерации в мировом

<sup>1</sup> Ратай Т.В. Внутренние затраты на исследования и разработки в Российской Федерации: намечается рост // Бюллетень Института статистических исследований и экономики знания НИУ ВШЭ от 19 сентября 2018 г.

<sup>2</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/>; Паспорт Национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <http://government.ru/info/35568/>.

объеме оказания услуг по хранению и обработке данных», «Количество опорных центров обработки данных в федеральных округах», «Средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак», а значения показателей «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения» и «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения» оцениваются только в разрезе отдельных ведомств<sup>1</sup>. При этом можно отметить низкое кассовое исполнение по национальному проекту (73,3%<sup>2</sup> – самый низкий показатель среди всех национальных проектов), задержки с принятием проекта Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах», который имеет существенное значение для развития сквозных технологий, и других нормативных правовых актов, стимулирующих технологическое развитие.

Вместе с тем необходимо отметить, что существенная часть целевых показателей НП до 2019 г. не рассчитывались, методики разрабатывались в конце 2018 г. – начале 2019 г. и по состоянию на конец года либо не были официально утверждены (требовали обсуждения и доработки), либо для полноценного расчета целевых показателей по ним требовались дополнительные данные<sup>3</sup>.

Помимо предложенных в национальной программе целевых показателей, представляется возможным расширить их перечень, в том числе за счет включения показателей, характеризующих эффективность использования создаваемой инфраструктуры, конкурентоспособность закупаемого программного обеспечения, сокращение рынков посреднических услуг и т.д.

Часть мероприятий в большей степени<sup>4</sup> стали мероприятиями по определению правовых условий для использования цифровых решений в различных сферах экономики, а также по повышению доступности и объемов инфраструктуры ИКТ<sup>5</sup>. Однако эти решения имеют общедепартаментное значение. Формирование же правовых условий для реализации цели на региональном уровне происходит с запозданием.

Дальнейшая реализация национальной программы может быть сопряжена с рядом дополнительных рисков, среди которых можно выделить следующие:

1) инфраструктурные. Несмотря на утверждение Концепции по построению и развитию узкополосных беспроводных сетей связи «Интернета вещей» и Концепции создания

---

<sup>1</sup> В открытом доступе данная информация отсутствует.

<sup>2</sup> URL: [https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id\\_4=36929-predvaritelnye\\_dannye\\_ob\\_ispolnenii\\_raskhodov\\_federalnogo\\_byudzheta\\_na\\_ryealizatsiyu\\_natsionalnykh\\_proektov\\_na\\_1\\_yanvaryu\\_2020\\_goda](https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36929-predvaritelnye_dannye_ob_ispolnenii_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov_na_1_yanvaryu_2020_goda).

<sup>3</sup> Например, для расчета показателя «Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников по доле в валовом внутреннем продукте страны, %» требуется сбор данных по актуализированным формам № 3-информ, № 2-наука, № 85-К, № ОО-2, № СПО-2, № ПО, № 1-ДОП, № 1-ПК.

<sup>4</sup> За исключением федерального проекта «Цифровое государственное управление».

<sup>5</sup> В частности, были определены правовые условия для формирования сферы электронного гражданского оборота, а также правовые условия в сфере судопроизводства и нотариата в связи с развитием цифровой экономики; был разработан Единый реестр российского ПО; утверждены 7 дорожных карт по развитию сквозных цифровых технологий; законодательно закреплены нормы, обеспечивающие преференции для компьютерного, серверного и телекоммуникационного оборудования и программного обеспечения отечественного производства, и т.д.

и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации, отсутствие необходимой инфраструктуры и неопределенность в выборе частот для развития сетей 5G/IMT-2020<sup>1</sup> может приводить к удлинению сроков внедрения большинства сквозных технологий. Кроме того, от выбора диапазона частот, в котором будут реализованы сети 5G, зависят скорость передачи данных по ним и технические требования к подключаемому оборудованию. Один из обсуждаемых вариантов – создание сетей 5G/IMT-2020 с использованием частот диапазона 25.25–27.5 ГГц, что может нести дополнительные риски отсутствия соответствующего оборудования и технологий для создания и развития сетей;

2) финансовые. Значительное количество мероприятий предполагает предоставление государственной поддержки компаниям, осуществляющим развитие цифровых технологий. При этом прямое субсидирование не будет стимулировать участников рынка к повышению эффективности их деятельности, напротив, субсидируемые компании будут иметь стимулы к рентоориентированному поведению. В связи с этим представляется необходимым повышать заинтересованность бизнеса в процессах цифровой трансформации, результатом чего может стать увеличение доли внутренних затрат на исследования и разработки предпринимательского сектора в ИКТ;

3) регуляторные. Значительная часть мероприятий Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», предполагающих сокращение регуляторных барьеров для развития цифровой экономики, должна быть реализована в период с 2019 по 2020 г. При этом существенная часть нормативных правовых актов, которые должны были сформировать техническую возможность и правила использования цифровых технологий в рамках экспериментальных правовых режимов, в судопроизводстве и нотариате, в электронном гражданском документообороте, в защите прав интеллектуальной собственности и др., не была разработана или была разработана не полностью, что в дальнейшем будет препятствовать их адекватному развитию.

### ***Национальный проект «Культура»***

Траектория реализации *Национального проекта «Культура»*<sup>2</sup> является преимущественно продолжением уже реализуемых программных направлений деятельности Министерства культуры. Нацпроект сформирован в логике предыдущего этапа, не содержит инновационных инструментов, направленных на решение задач развития, ориентирован на поддержание статус-кво, а все мероприятия и запланированные результаты в большей степени фиксируют уже реализуемую деятельность.

Национальный проект сфокусирован на улучшении материально-технической базы отрасли и не рассматривает негосударственный сектор культуры как зону своего влияния или интереса. Акцент на обновление физической инфраструктуры отрасли, который является существенно проявлением в структуре национального проекта, не может дать ожидаемого культурного прорыва, поскольку он не подкрепляется системной работой по стимулированию повышения качества и разнообразия культурных продуктов и услуг, отвечающих современным запросам широкой аудитории, развитием «мягкой» инфраструктуры – об-

<sup>1</sup> Пилотные проекты по запуску 5G-сетей в России реализуются на различных частотах. Например, в Москве были запущены базовые станции в Сколково на частотах 4.8–4.99 ГГц, в Москва-Сити и на Воробьевых горах, а также на Тверской на частотах 28 ГГц, на ВДНХ – в обоих диапазонах частот.

<sup>2</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/842/events/>; Паспорт Национального проекта «Культура». URL: <http://government.ru/info/35562/>.

разования, новых видов культурной деятельности, новых моделей деятельности культурных институций и форматов управления. Действительно, состояние культурной инфраструктуры и ее материально-техническое оснащение требуют незамедлительных мер по их модернизации, однако это имеет смысл в том случае, если модернизируется также деятельность институтов культуры.

В 2019 г. происходила доработка паспорта национального проекта. По сравнению с версией на конец 2018 г. существенно (почти в 3 раза) увеличился бюджет Федерального проекта «Цифровая среда» в значительной степени при сохранении его содержания с точки зрения набора мероприятий (добавлено мероприятие, предполагающее «производство и размещение в сети Интернет контента, направленного на укрепление гражданской идентичности и духовно-нравственных ценностей среди молодежи» без конкретизации, что понимается под этой деятельностью). Этот федеральный проект сформирован в жесткой отраслевой логике и никак не учитывает негосударственный сегмент цифровой среды. В комментариях есть упоминание, что коммерческие и некоммерческие организации могут быть включены в перечень ресурсов на добровольной основе и в порядке, установленном Минкультуры России, но совершенно очевидно, что никакой мотивации делать это у таких организаций нет, и министерство просто облегчает себе работу по сбору данных, не взаимодействуя с подконтрольными учреждениями, не планируя создание более сложных механизмов сбора статистических данных о сфере культуры в целом. Внебюджетное финансирование в структуре бюджета национального проекта не предполагается, что косвенно подчеркивает его узкоотраслевой характер. При этом большая часть бюджета национального проекта отводится на создание либо реновацию отраслевой инфраструктуры (федеральный проект «Культурная среда»). Предполагаемые расходы на обеспечение нацпроекта сопоставимы с бюджетом на культуру развитых стран, но все же меньше, чем можно было бы ожидать при амбициозных задачах. Например, в пересчете на годовой бюджет он в 2,5 раза меньше, чем у Великобритании, в 6 раз меньше, чем у Германии, и в 10 раз меньше, чем у Франции. В целом в 2019 г. кассовое исполнение по национальному проекту составило 99,0%.

Национальный проект «Культура» использует всего два целевых показателя: «Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры (нарастающим итогом)» и «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений) (нарастающим итогом)». Целевые значения по обоим показателям были достигнуты в 2019 г. Они не связаны напрямую ни с одной из заявленных национальных целей, лишь второй индикатор косвенно связан с целью «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере». Тот факт, что это наименее «ресурсоемкий» нацпроект, а главное, что степень взаимоувязки Нацпроекта «Культура» с другими нацпроектами чрезвычайно низкая, косвенно может свидетельствовать о том, что культура не рассматривается как значимый фактор национального развития и включение его в ряд национальных проектов является, скорее, шагом политическим, нежели продиктованным управленческой логикой стратегического развития.

Вместе с тем предлагаемая Министерством культуры методика оценки эффективности реализации Нацпроекта «Культура» – форма официальной статистической отчетности НК – использовалась еще в СССР и продолжает использоваться в Российской Федерации уже не одно десятилетие, претерпевая незначительные изменения. Единственным ее плюсом является привычность для учреждений культуры.



Важным недостатком предложенного инструментария является то, что он не включает в поле статистики негосударственный сектор сферы культуры, который неуклонно растет в последние годы и играет все более важную роль в улучшении условий для самореализации и раскрытия талантов российских граждан.

Само по себе увеличение числа посещений организаций культуры не является критическим показателем, свидетельствующим об эффективности их деятельности. Замена степени участия граждан в культурной жизни показателем посещаемости учреждений культуры как основным показателем реализации нацпроекта существенно снижает влияние нацпроекта на качество культурной жизни населения.

Национальный проект сформирован в отраслевой логике и ориентируется на проблемы и задачи, актуальные, по сути, для государственного сектора культуры, практически не содержит мероприятий, направленных на стимулирование некоммерческого и коммерческого секторов в культуре, которые сегодня активно развиваются (за исключением выделения грантов НКО с расплывчато обозначенным содержанием деятельности).

В реальности большая доля культурных организаций, особенно в крупных городах, уже давно освоила современные технологии работы с аудиторией, фандрайзинга и другие форматы работы, вполне соответствующие международным профессиональным стандартам, но эффект их деятельности не наблюдают ни чиновники, ни зачастую даже исследователи.

***Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»***

Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»<sup>1</sup> (далее – МСП) содержит несколько задач, которые в целом соответствуют структуре федеральных проектов:

- улучшение условий ведения предпринимательской деятельности;
- расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию;
- акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства;
- создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации;
- популяризация предпринимательства.

Перспективы достижения целей национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» существенно различаются между регионами России.

Основные целевые показатели нацпроекта по МСП: численность занятых в сфере МСП, включая ИП (19,6 млн человек в 2019 г., 25 млн человек к 2024 г.); доля МСП в ВВП (20,5% в 2019 г., 32,5% к 2024 г.) и доля экспорта МСП в общем объеме несырьевого экспорта (8,8% в 2019 г., 10% к 2024 г.).

---

<sup>1</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/864/events/>; Паспорт Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/info/35563/>.

Данные о доле МСП в ВВП публикуются лишь раз год, с большой задержкой<sup>1</sup>, поэтому на более коротком временном интервале невозможно отследить влияние федеральных проектов на данный показатель. В предыдущие годы динамика была неоднозначной, в том числе в связи с изменением методики<sup>2</sup>. Наметившийся рост доли МСП в ВВП в 2017 г. сменился снижением в 2018 г.: в 2015 г. – 23%, в 2016 г. – 21,6, в 2017 г. – 21,9<sup>3</sup>, в 2018 г. – 20,2%<sup>4</sup>.

По итогам 2019 г. доля экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта составила 9,8% (8,6% в 2018 г.), превысив целевое значение в 8,8%. Однако по показателю численности занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей, целевое значение в 19,6 млн человек не достигнуто. Значение показателя по итогам года составило 19,3 млн человек (при уровне 19,2 млн человек в 2018 г.).

Основные сложности в рамках реализации национального проекта были связаны с задержками<sup>5</sup> утверждения нормативной базы, в частности в отношении правил и принципов организации нестационарной и мобильной торговли субъектами МСП, оптимизации предоставления налоговой отчетности. Кроме того, следует отметить сложности с обеспечением финансовой поддержки, оказанной субъектам МСП, – показатели в 2019 г. ниже запланированных, что в определенной степени связано с исходно довольно высокими требованиями для получения льготного кредитования и недостаточным количеством подходящих под критерии выдачи кредитов МСП. Вместе с тем статистическая отчетность по достаточно существенному количеству показателей в рамках реализации мероприятий национального проекта будет доступна в I квартале – начале II квартала 2020 г., что не позволяет оценить наличие рисков. В целом по состоянию на конец 2019 г. было выполнено 41 мероприятие (результат) национального проекта, еще по 7 были задержки с реализацией. Кассовое исполнение по национальному проекту составило 93,1%.

Дальнейшая реализация национального проекта должна осуществляться с учетом необходимости улучшения системы статистической отчетности, ее цифровизации. Особое внимание следует уделить районам Крайнего Севера (Арктическая зона Российской

---

<sup>1</sup> Сроки официального опубликования статистической информации определены в Федеральном плане статистических работ – ежегодно 31 декабря года, следующего за отчетным, оценка проводится Росстатом и ФНС России.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Институциональные преобразования в экономике и количество крупных и средних предприятий и организаций. Росстат, 2018. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1139841601359](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359); Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития. М.: АО «Корпорация «МСП», 2018. URL: [https://corpmsp.ru/about/deyatelnost/monitoring-okazaniya-podderzhki-subektam-msp/rezultati\\_issledovaniya/](https://corpmsp.ru/about/deyatelnost/monitoring-okazaniya-podderzhki-subektam-msp/rezultati_issledovaniya/).

<sup>4</sup> Росстат зафиксировал снижение доли малого бизнеса в экономике. URL: [rbc.ru/economics/28/01/2020/5e2eda219a79473c798d3692](http://rbc.ru/economics/28/01/2020/5e2eda219a79473c798d3692).

<sup>5</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)».

Федерации), где сложности для деятельности субъектов МСП и системы статистической отчетности имеют еще более выраженный характер.

### ***Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»***

Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»<sup>1</sup> может служить одним из примеров влияния макроэкономических тенденций, а также ряда исторических эпизодов, в результате которых было создано то или иное производство, в большей мере ориентированное на удовлетворение нужд внутреннего рынка, чем на экспорт, на реализацию национальных целей, и является важным индикатором реализации планов по структурной трансформации российской экономики. Рост стоимостного объема несырьевых неэнергетических товаров, а также услуг в российском экспорте является целью этого проекта. Однако для устойчивого увеличения объемов более сложных товаров в экспорте представляется важным, с одной стороны, повышение качества и сложности продукции российского экспорта (в том числе за счет повышения производительности и освоения новых товарных и технологических ниш, в которых могли бы быть использованы потенциальные конкурентные преимущества российского производства), а с другой – завоевание российскими производителями новых географических рынков, включая рынки развитых стран. Фокусирование экспортеров на традиционных рынках сбыта, а также отсутствие заметных структурных подвижек в российском производстве (увеличения доли конкурентоспособных на мировом уровне производств) могут быть одним из объяснений того, почему товарная диверсификация отстает от запланированных результатов. Важным шагом к достижению целей национального проекта является выбор таких инструментов экономической политики, направленной на изменение структуры экспорта, которые окажутся соразмерны сложности тех проблем, с которыми сталкиваются экспортеры. В частности, экспортные субсидии или кредиты могут оказаться недостаточными в тех случаях, когда для улучшения экспортных результатов компании требуются масштабные преобразования, включающие техническое переоснащение, использование новых технологий, обновление корпуса инженеров, конструкторов и менеджеров и т.д. Сложность проблем, которые необходимо решить компании, может быть результатом прошлых решений, в соответствии с которыми предприятие создавалось для удовлетворения внутреннего спроса, а не для экспорта. В такой ситуации предприятию могут потребоваться крупные инвестиции, позволяющие ей провести масштабную реструктуризацию, а не точечная поддержка. Из этого не следует, что государство не обязано предоставлять такой компании ресурсы для реструктуризации, но оно и не должно оказывать поддержку, которая точно не поможет достичь ожидаемых от помощи результатов.

Несырьевой неэнергетический экспорт России по итогам 2019 г. составил 154,6 млрд долл., т.е. поставленная цель в 160 млрд долл. пусть незначительно, но не достигнута. Несмотря на общий рост по сравнению с 2018 г., целевые значения в 2019 г. не достигнуты и по объемам экспорта отдельных видов продукции:

- легкой промышленности – 1,4 млрд долл. (1,2 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 1,5 млрд долл.;
- металлургической промышленности – 47,9 млрд долл. (42,1 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 51,0 млрд долл.;

<sup>1</sup> Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/866/events/>; Паспорт Национального проекта «Международная кооперация и экспорт». URL: <http://government.ru/info/35564/>.

- фармацевтической и косметической промышленности – 1,6 млрд долл. (1,4 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 1,8 млрд долл.;
- машиностроения – 34,1 млрд долл. (33,0 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 37,0 млрд долл.;
- лесопромышленного комплекса – 10,9 млрд долл. (9,5 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 12,4 млрд долл.

Вместе с тем экспорт продукции химической промышленности, в том числе продукции нефтепереработки и газопереработки, вырос до 24,7 млрд долл. в 2019 г. (17,4 млрд долл. в 2018 г.) при целевом значении в 22,4 млрд долл., что в том числе связано с постепенным ростом цен на экспортируемую продукцию, обусловленным мировой конъюнктурой.

Кроме того, необходимо отметить недостижение, несмотря на рост в абсолютном выражении по сравнению с 2018 г. (52,4 млрд долл.), объема торгового товарооборота между Россией и государствами – членами Евразийского экономического союза, значение которого по итогам 2019 г. составило 57,2 млрд долл. (при целевом уровне 58,9 млрд долл.).

Возможно, что выбор высоких значений целевых показателей для национального проекта был во многом определен экспортными успехами последних лет. Так, аграрно-промышленный экспорт, а также экспорт услуг еще недавно увеличивались двузначными темпами. Подобные результаты формировали положительные ожидания об устойчивости роста экспортных доходов и способствовали составлению планов, предусматривающих дальнейшее увеличение этих доходов, в том числе за счет роста реальных объемов экспорта.

Среди причин медленного роста неэнергетического несырьевого экспорта можно также выделить уход ряда иностранных производителей с российских рынков, обусловленный нерентабельностью бизнеса. Например, в конце марта 2019 г. стало известно о решении Ford покинуть российский автомобильный рынок. В компании было объявлено о сворачивании бизнеса легкового отделения в России.

При этом практически все направленные на поддержку экспортеров в рамках национального проекта мероприятия в 2019 г. выполнены, что нашло отражение в достижении целевых значений показателей «Заклучено соглашений о поддержке корпоративных программ повышения конкурентоспособности в промышленности» и «Эффективность мер поддержки экспорта продукции АПК». В целом кассовое исполнение по национальному проекту в 2019 г. составило 89,1%.

Структурная трансформация экономики и наращивание объемов несырьевого неэнергетического экспорта, которые предполагаются Национальным проектом «Международная кооперация и экспорт», является важным шагом в направлении устойчивого увеличения темпов экономического роста. Их достижение может быть обеспечено за счет повышения конкурентоспособности российской несырьевой продукции, выход наиболее успешных компаний на мировые рынки служит надежным индикатором этого процесса. При этом усиление роли экспортеров, продающих на внешнем рынке более сложные товары, может проходить по-разному. Более успешные экспортеры (более конкурентоспособные и высокопроизводительные компании) продают больше товаров не только своим географическим соседям, но и богатым экономикам, в то время как менее успешные, к которым относится и Россия, в большей мере продают свою продукцию, в основном ближайшим географическим соседям. Переход к первой модели определенно не является

простым и требует тщательного мониторинга и планирования. В частности, на основе инструментов государственной поддержки экспорта необходимо выбирать такие решения, которые соразмерны проблемам, затрудняющим экспортное развитие компаний, важны не только для достижения значений целевых показателей национального проекта, который представляется одним из шагов к структурной трансформации экономики, но и для долгосрочного развития российского несырьевого неэнергетического экспорта.

В связи с этим в рамках дальнейшей реализации национального проекта представляется важным осуществлять регулярный мониторинг товарной и географической диверсификации российского экспорта, а также детализировать экспортные планы с учетом географической диверсификации. Целевые показатели могут быть достигнуты в том числе за счет удачной реализации определенного числа сделок, а не структурной перестройки экономики с повышением производительности компаний и конкурентоспособности их продукции и соответствующей устойчивой экспортной экспансии.

### ***«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»***

*«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»*<sup>1</sup> (далее – «Комплексный план») направлен, во-первых, в рамках транспортной его части на повышение внутренней и внешней (с территориями других стран, в том числе за счет развития международных транспортных коридоров) связанности российских территорий за счет модернизации и развития транспортной инфраструктуры всех видов. Во-вторых, энергетическая часть «Комплексного плана» сфокусирована на гарантированное обеспечение доступной электроэнергией транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата.

В течение 2018–2019 гг. параллельно с реализацией отдельных мероприятий велась активная работа по ранжированию и отбору проектов для реализации в рамках «Комплексного плана». Например, параметры некоторых ключевых проектов уточнялись вплоть до конца 2019 г.<sup>2</sup> Вместе с тем, по заявлениям<sup>3</sup> министра транспорта Российской Федерации, уже в середине 2019 г. (по состоянию на начало июня) 88% объектов «Комплексного плана» законтрактованы или находятся в стадии проведения торгов. В целом по различным заявлениям<sup>4</sup> в 2019 г. существенные риски с точки зрения привлечения внебюджетного финансирования для реализации национального проекта в ближайшие 5–6 лет отсутствуют, поскольку значительных объемов финансирования привлечь не планируется, за исключением случаев «концессий в автодорогах с капитальным грантом

<sup>1</sup> Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3UfF9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>; Информация по «Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/867/events/>.

<sup>2</sup> Нет определенности в части развития высокоскоростной ж/д инфраструктуры. URL: [https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/25/805042-pravitelstvo-vsm?utm\\_source=vk.com&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=kuda-imenno-stroit-vsm-iz-moskvy--do-k](https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/25/805042-pravitelstvo-vsm?utm_source=vk.com&utm_medium=social&utm_campaign=kuda-imenno-stroit-vsm-iz-moskvy--do-k). В соответствии с Резолюцией Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30 октября 2019 г. № ДМ-П9-9403 на обращение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 28 октября 2019 г. № МА-П9-39476 изменились сроки и этапы реализации проекта по строительству скоростной автомобильной дороги от Москвы до Казани, соответствующие изменения должны быть внесены в паспорт проекта в 2020 г.

<sup>3</sup> См. подробнее: URL: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/509831>.

<sup>4</sup> См. подробнее: URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6504733>.

со стороны государства, а также строительства (инфраструктуры) высокоскоростного железнодорожного движения».

В рамках проработки «Комплексного плана» произошло (по состоянию на середину 2019 г.) значимое увеличение доли внебюджетного финансирования для федеральных проектов «Северный морской путь» (+8,0 п.п.), «Железнодорожный транспорт и транзит» (+1,3 п.п.), «Коммуникации между центрами экономического роста» (+6,0 п.п.), в то время как сопоставимое снижение доли внебюджетных средств имело место для федерального проекта «Транспортно-логистические центры».

Вместе с тем, какая реально доля внебюджетных средств предполагается в рамках реализации текущей версии «Комплексного плана», остается не до конца ясным, поскольку фактически происходит перенос проработки данных вопросов в рамках реализации определенной части проектов в сферу ответственности компаний, прямо или косвенно реализующих функции по развитию транспортной инфраструктуры (ОАО «РЖД», ГК «Автодор», ГК «Росатом»).

Наибольший рост доли внебюджетных расходов пришелся как раз на наиболее капиталоемкие федеральные проекты, которые предполагают строительство значительного объема транспортной инфраструктуры<sup>1</sup>, что существенно повышает риски выполнения проектов в части их реализации в срок. Как это было, например, при реализации ряда крупных автодорожных объектов (строительство М11 «Москва – Санкт-Петербург»<sup>2</sup>, ЦКАД<sup>3</sup> и др.). При этом в случае ЦКАД одной из основных проблем реализации проекта стало невыполнение инвесторами своих обязательств, что приводит к необходимости возобновления дискуссии о возможностях поиска новых или развития уже существующих инструментов привлечения внебюджетного финансирования в инфраструктурные проекты.

В целом в 2019 г., несмотря на значительный объем организационной работы и подготовительных мероприятий, определенная часть целевых показателей «Комплексного плана» достигнута. Можно отметить рост авиационной подвижности населения (с 0,7 полета на 1 человека в год в 2018 г. до 0,87 в 2019 г. при целевом значении 0,75), рост экспорта транспортных услуг – до 19,3 млрд долл. (16,9 млрд долл. в 2018 г.). Вместе с тем ряд целевых показателей «Комплексного плана» в 2019 г. не предполагал существенного или вообще какого-либо роста (например, показатели сроков доставки транзитных контейнерных перевозок по направлениям «Север – Юг», «Запад – Восток», «Европа – Западный Китай» и некоторые другие), а, например, индекс эффективности грузовой логистики (Logistics Perfomance Index) и вовсе не рассчитывался в 2019 г. Всемирным банком. Кроме того, по ряду показателей, которые должны отражать реализацию «инфраструктурной» части мероприятий, целевые значения на 2019 г. не достигнуты. Так, например, прирост производственной мощности морских портов составил 23,95 млн т вместо запланированных 35,5 млн т, «доля автомобильных дорог, работающих без перегрузки, в общей протяженности автомобильных дорог, относящихся к международному

---

<sup>1</sup> «Коммуникации между центрами экономического роста»: доля в общем объеме финансирования «Комплексного плана» составляет 27%, проектов «Железнодорожный транспорт и транзит» – 20%, «Морские порты России» – 15%.

<sup>2</sup> Например, в 2018 г. (URL: <https://ria.ru/20181004/1530014281.html>) и в 2019 г. (URL: [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/14/11/2018/5bec0d4a9a7947d73baa6ab7](https://www.rbc.ru/spb_sz/14/11/2018/5bec0d4a9a7947d73baa6ab7)).

<sup>3</sup> Например, см.: URL: <https://www.rbc.ru/business/01/02/2019/5c5316dc9a79476221e6a8c4>.

транспортному маршруту «Европа – Западный Китай», осталась на уровне предшествующего года – 26,9% (при целевом уровне в 2019 г. – 31,5%).

Кассовое исполнение в рамках проекта в целом по итогам 2019 г. составило более 88,0%. Это связано с задержками реализации ряда капиталоемких мероприятий, в частности, строительства скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань», реконструкции объектов аэропортовой инфраструктуры.

Важно отметить, что в конце 2019 г. отбор и проработка проектов для включения их в транспортную часть «Комплексного плана» по-прежнему продолжались<sup>1</sup>. Так, по итогам заседания проектного комитета транспортной части «Комплексного плана», прошедшего 4 декабря 2019 г., в «лист ожидания» были включены 3 проекта, еще 2 были направлены на дополнительную проработку<sup>2</sup>. Дальнейшая реализация «Комплексного плана» должна проходить с акцентом на своевременную и точную реализацию запланированных мероприятий для обеспечения своевременного ввода в эксплуатацию инфраструктурных объектов.

### 6.8.3. Финансирование национальных проектов

#### *Кассовое исполнение в 2019 г.*

Описанный выше ход реализации национальных проектов, возникавшие особенности и проблемы отражались в темпах кассового исполнения – в течение года в рамках практически всех национальных проектов они были достаточно низкими, несмотря на то что по итогам 2019 г. среднее значение составило 91,6% (табл. 24). По состоянию на май 2019 г., как следует из доклада<sup>3</sup> Счетной палаты, уровень исполнения расходов на нацпроекты составил лишь 221 млрд руб., или 12,8% годового объема. По состоянию на начало октября 2019 г. доля кассового исполнения по всем национальным проектам не превышала 70%, в среднем составляя порядка 50–60%<sup>4</sup>, что в итоге предполагало задержки в реализации национальных проектов в 2019 г. На начало октября уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов «Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Экология», «Производительность труда и поддержка занятости» и «Комплексный план модернизации инфраструктуры» был значительно ниже среднего уровня для всех нацпроектов в 59%. По данным национальным проектам отмечались риски формальной реализации части мероприятий с целью расходования средств либо нереализации части запланированных мероприятий.

По итогам 2019 г. по 3 национальным проектам уровень исполнения бюджетных расходов составил менее 80%: «Образование», «Цифровая экономика» и «Экология», по ним отмечалось значительное отставание уже в сентябре 2019 г.

<sup>1</sup> «Комплексный план» могут пополнить проекты на триллион. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/11/21/816801-kompleksnii-plan>.

<sup>2</sup> URL: <http://government.ru/news/38513/>.

<sup>3</sup> URL: [http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/36983/?clear\\_cache=Y](http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/36983/?clear_cache=Y).

<sup>4</sup> На 17 октября 2019 г. кассовое исполнение по национальным проектам РФ составило 59%, что было отмечено А. Кудриным в Госдуме РФ на первом чтении трехлетнего бюджета. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7033979>.

Таблица 24

**Кассовое исполнение бюджетных расходов на национальные проекты в 2019 г.**

Национальный проект (программа)	Исполнение бюджетных расходов, %		
	на 01.10.2019	на 01.01.2020 (по сравнению с паспортом нацпроекта)	на 01.01.2020 (по сравнению со сводной бюджетной росписью)
«Наука»	66,2	99,1	99,1
«Культура»	64,7	99,0	99,0
«Здравоохранение»	67,5	98,0	98,0
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	55,8	97,1	97,1
«Демография»	65,0	95,6	95,6
«Комплексный план модернизации инфраструктуры»	39,4	95,2	88,0
«Жилье и городская среда»	56,3	93,8	93,8
«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	55,7	93,3	93,1
«Производительность труда и поддержка занятости»	38,8	89,6	89,6
«Международная кооперация и экспорт»	41,8	88,8	88,8
«Образование»	58,5	79,5	79,6
«Цифровая экономика Российской Федерации»	12,3	71,9	74,5
«Экология»	22,1	66,8	66,3
Среднее	59,0	91,6	89,4

Источник: аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – сентябрь 2019 г.<sup>1</sup> Счетная палата Российской Федерации, 2019; Казначейство России.

Для НП «Цифровая экономика», реализация которого в течение 2019 г. осуществлялась низкими темпами кассового исполнения, сложности были связаны с ключевыми федеральными проектами в ее рамках, в частности с ФП «Информационная безопасность» и ФП «Цифровые технологии», реализация которых по состоянию на октябрь 2019 г. фактически не начиналась.

Необходимо подчеркнуть, что планируемый рост расходов в период 2020–2022 гг. по национальным проектам, по которым кассовое исполнение расходов федерального бюджета на 2019 г. находится на уровне ниже среднего, может создавать риски нереализации всех запланированных мероприятий по указанному национальному проекту и риски неэффективного распределения ресурсов.

**Планируемые расходы на реализацию национальных проектов в 2020–2022 гг.**

Распределение финансирования национальных проектов по годам показывает, что расходы на их реализацию в 2019 г. должны были составить около 10% федерального бюджета, однако уже к 2022 г. эта доля должна вырасти приблизительно на 3 п.п. и достичь 13%. Таким образом, несмотря на важность национальных проектов для прорывного научно-технологического и социально-экономического развития страны, а также на рост доли проектного финансирования в федеральном бюджете, основная часть его расходов направлена на другие инструменты. Учет внебюджетного финансирования национальных проектов не меняет картину кардинально, поскольку планируется, что доля расходов федерального бюджета в общем объеме будет составлять около 50%.

<sup>1</sup> URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-3/index.html>.



Рост совокупных расходов на национальные проекты год к году составит 10,2; 10,7 и 21,4% в 2020, 2021 и 2022 гг. соответственно. При этом важно отметить, что рост доли федерального бюджета, направленной на финансирование национальных проектов в 2022 г. (12,4%), по отношению к 2019 г. (9,7%) составит 2,7 п.п.<sup>1</sup>.

Основной объем расходов федерального бюджета в рамках национальных проектов за период 2020–2022 гг. будет направлен на НП «Демография», «Здравоохранение», «Комплексный план модернизации инфраструктуры» и «Цифровая экономика Российской Федерации», что соответствует значимости целевых показателей этих национальных проектов. Вместе с тем расходы на НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», а также «Производительность труда и поддержка занятости» остаются на достаточно низком уровне, несмотря на значимость задач и целевых показателей<sup>2</sup>, поставленных в рамках этих национальных проектов. Необходимо отметить, что два указанных национальных проекта должны оказывать значимое влияние на достижение таких ключевых национальных целей развития, как:

- цель 8 «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%»;
- цель 3 «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции»;
- цель 4 «Снижение в 2 раза уровня бедности в Российской Федерации».

Недостаточные объемы финансирования указанных национальных проектов могут приводить к рискам недостижения целевых показателей самих национальных проектов, а также негативно влиять на другие национальные проекты и на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Увеличение расходов за период 2020–2022 гг. запланировано по национальным проектам «Наука», «Демография» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на 21, 18 и 4% соответственно. По двум национальным проектам – «Экология» и «Международная кооперация и экспорт» – запланировано снижение расходов федерального бюджета около 2 и 5% соответственно, а по НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» объем расходов практически не изменится. Существенное снижение расходов по национальному проекту «Международная кооперация и экспорт» вызывает определенные вопросы в силу значимости этого национального проекта для промышленного развития страны и роста экспортного потенциала.

<sup>1</sup> В 2019 г. в федеральном бюджете в рамках расходов на национальные проекты было запланировано 1746 млрд руб., или 9,7% общего объема расходов федерального бюджета.

<sup>2</sup> При этом по данным национальным проектам также практически отсутствует и внебюджетное финансирование. В соответствии с утвержденными паспортами национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Производительность труда и поддержка занятости» уровень внебюджетного финансирования в период 2020–2022 гг. составит 24,4 млрд и 3,2 млрд руб. соответственно (т.е. 13 и 15% уровня расходов федерального бюджета на указанные национальные проекты за период 2020–2022 гг.).

\* \* \*

В 2019 г. началась полномасштабная работа по национальным проектам, что позволило сформировать устойчивую основу для дальнейшей деятельности. На реализацию отдельных из них влияли общие макроэкономические тенденции, сложившиеся в российской экономике, которые в некоторых случаях оказывали сдерживающее или даже замедляющее влияние на достижение национальных целей и траектории движения целевых индикаторов национальных проектов. Первый полноценный год работы по реализации национальных проектов показал разнонаправленные результаты, среди которых можно выделить несколько ключевых аспектов.

1. Несмотря на значительный объем нормативно-правовой и организационной работы, не в полной мере выстроена система достижения национальных целей. Совокупность нацпроектов не обеспечивает охват всех национальных целей, значительный вклад в достижение которых, как предполагается, будут вносить существующие госпрограммы Российской Федерации и ее субъектов, а также входящие в них федеральные (региональные) проекты и иные мероприятия.
2. Сложившаяся система управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей в 2019 г. приобрела достаточно сложную структуру. Возможность ГРБС за счет своих полномочий по выделению средств на реализацию национальных проектов оказывать давление на отдельные регионы осложняет процесс подписания трехлетних соглашений между Федерацией и регионами.
3. В течение практически всего 2019 г. происходили уточнение параметров и доработка паспортов национальных проектов, что приводило к изменениям необходимого финансирования. Все это накладывалось на низкий уровень кассового исполнения по всем национальным проектам и оказывало негативное влияние на динамику целевых показателей в их рамках. С учетом данного факта и планируемого увеличения объема расходов на реализацию национальных проектов в 2021–2022 гг. это повышает риски формального выполнения мероприятий будущих лет с целью освоения средств.
4. По состоянию на конец 2019 г. не завершена работа по разработке, корректировке и утверждению методик расчета и по оценке целевых показателей национальных и федеральных проектов.
5. Можно отметить позитивные тенденции, связанные с ростом расходов федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., направленных на национальные проекты и, как следствие, на рост объемов финансирования через проектные инструменты по сравнению с текущими расходами. Но в связи с этим возникают два важных вопроса. Первый – рост расходов по одним национальным проектам при одновременном уменьшении по другим может снижать совокупные мультипликативные эффекты для всей экономики. Второй – сбалансированность распределения расходов между национальными проектами, поскольку уровень расходов по отдельным национальным проектам оказывался достаточно низким, несмотря на их важность для осуществления прорывного социально-экономического и научно-технологического развития и достижения национальных целей развития, обозначенных в Указе Президента РФ № 204.