

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Управление государственной собственностью¹

6.1.1. Хозяйствующие субъекты в государственной собственности

С 2016 г. публикация данных о государственном имуществе ведется по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29.01.2015 № 72 вместо показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании Постановления Правительства РФ от 4.01.1999 № 1 (в последующей редакции от 30.12.2002). В ней содержатся сведения о численности 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). В действующем Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. соответствующие данные имеются лишь на начало 2019 г. (табл. 1). Поэтому для характеристики процессов, происходивших в текущем году, необходимо воспользоваться именно данными Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом.

На 1 июля 2020 г. РФ являлась акционером 948 АО, собственником имущества 640 ФГУПов, 46 федеральных казенных предприятий (ФКП) и 13915 федеральных государственных учреждений (ФГУ).

¹ Авторы раздела: Мальгинов Г.Н., канд. экон. наук, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара, вед. науч. сотр. 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 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 2010–2020 гг.**

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федераль- ного имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капи- тале/из них АО	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^a	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3066/2950 ^b		35176		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 ^b		1800/1795 ^b	72	20458
На 1 января 2016 г.	1557/1704 ^b	88/64в	1488/1247 ^b	48	16194
На 7 апреля 2016 г. ^b		1683/1620 ^c	1236	48	16726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16990
На 1 января 2017 г.	1356/1416 ^d	81	1245/1108 ^d	48	16846
На 1 июля 2017 г.	1247	78	1058	53	16244
На 1 января 2018 г.	1189	77	984	50	15985
На 1 июля 2018 г.	1060	77	868	50	15520
На 1 января 2019 г.	1084/1130 ^b	76	792/700 ^b	48	15140
На 1 июля 2019 г.	1059	73	712	48	14942
На 1 января 2020 г.	989	67	672	48	14576
На 1 июля 2020 г.	948	67	640	46	13915

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

^b – количество АО и ФГУПов по данным приватизационных программ на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг., 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли), которых находятся в федеральной собственности) и 2020–2022 гг. (количество хозяйственных обществ);

^c – по данным Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г.;

^d – в числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (можно предположить, что разница представляет число АО, где используется «золотая акция», но прямое указание на это отсутствует);

^d – по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.

Источники: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг.; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. URL: <http://rosstat.gov.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., 20 марта 2020 г., 7 сентября 2020 г.

Сопоставляя с аналогичными данными годом ранее, можно отметить уменьшение численности ФГУ – на 1027 ед. (или на 6,9%), ФГУПов – на 72 ед. (или более чем на 10%) и АО с госучастием – на 111 ед. (или на 10,5%), тогда как количество АО, где имеется специальное право на участие в управлении

«золотая акция», сократилось на 6 ед. (8,2%). Численность ФКП уменьшилась на 2 ед. (4,2%), что произошло в 1-м полугодии 2020 г.

На этом более коротком временном отрезке динамика численности субъектов основных организационно-правовых форм складывалась следующим образом. Количество унитарных предприятий уменьшилось на 4,8%, госучреждений – на 4,5%, АО с госучастием – на 4,1%, в результате численность последних в 1-м полугодии 2020 г. впервые оказалась меньше 1 тыс. ед.

Далее обратимся к более весомой с точки зрения значимости в экономике категории хозяйственных обществ с различной степенью государственного участия¹ (табл. 2).

Таблица 2

**Динамика численности и структура хозяйственных обществ (АО и ООО)
по размеру доли государства в капитале (без АО с использованием
специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2020 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.	%		
<i>Правительство РФ (прогнозные планы приватизации)</i>												
На 1 января 2016 г. (ППП)	1704 ^a	100,0	765	44,9	93	5,4	172	10,1	674	39,6		
На 1 января 2019 г. (ППП)	1130 ^b	100,0	368	32,55	30	2,65	95	8,4	637	56,4		
<i>Росстат (Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, только АО)</i>												
На 1 января 2016 г.	1557	100,0	816 ^b		52,4 ^b		174	11,2	567 ^c	36,4 ^c		
На 1 июля 2016 г.	1571	100,0	711 ^b		45,3 ^b		189	12,0	671 ^c	42,7 ^c		
На 1 января 2017 г.	1356	100,0	575 ^b		42,4 ^b		128	9,4	653 ^c	48,2 ^c		
На 1 июля 2017 г.	1247	100,0	514 ^b		41,2 ^b		108	8,7	625 ^c	50,1 ^c		
На 1 января 2018 г.	1189	100,0	488 ^b		41,0 ^b		102	8,6	599 ^c	50,4 ^c		
На 1 июля 2018 г.	1060	100,0	448 ^b		42,3 ^b		87	8,2	525 ^c	49,5 ^c		
На 1 января 2019 г.	1084	100,0	442 ^b		40,8 ^b		85	7,8	557 ^c	51,4 ^c		
На 1 июля 2019 г.	1059	100,0	429 ^b		40,5 ^b		85	8,0	545 ^c	51,5 ^c		
На 1 января 2020 г.	989	100,0	387 ^b		39,1 ^b		74	7,5	528 ^c	53,4 ^c		
На 1 июля 2020 г.	948	100,0	362 ^b		38,2 ^b		66	7,0	520 ^c	54,9 ^c		

^a – 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);

^b – количество хозяйственных обществ;

^c – общее количество АО с делением АО с полными (100%) федеральными пакетами акций) и их удельный вес;

¹ – расчетная величина по данным об общей численности АО, акции которых находятся в федеральной собственности, и численности таких АО по другим категориям, исходя из доли в уставном капитале.

1 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, опубликовавшиеся с 2012 г. до последних лет Росимуществом.

Источники: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг.; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. URL: <http://rosstat.gov.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.; 20 марта 2020 г., 7 сентября 2020 г.; расчеты авторов.

Анализ представляемых Росстатом данных по системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом показывает, что в период между серединой 2019 г. и серединой 2020 г. сохранялась тенденция к сокращению доли АО, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль¹. Их удельный вес на 1 июля 2020 г. составил 38,2 против 40,5% годом ранее. С 8 до 7% уменьшилась доля АО с федеральными блокирующими пакетами. При этом, напротив, удельный вес всех прочих компаний, акции которых находятся в федеральной собственности, вырос с 51,5 почти до 55%.

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 2016–2020 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
1	2	3	4	5	6
На 1 января 2013 г.	67003 ^a	4891	56247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66131 ^a	4589	56100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64616 ^a	4408	54699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63635 ^a	4236	54173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65587 ^b	4284	56693/56649 ^b	3888 ^c	–
На 1 июля 2016 г.	65218 ^b	3982	56893/56856 ^b	3718 ^c	–
На 1 января 2017 г.	64457 ^b	3719	56548/56507 ^b	3532 ^c	–
На 1 июля 2017 г.	62655 ^b	3294	55414/55361 ^b	3353 ^c	–
На 1 января 2018 г.	61734 ^b	3053	54851/54814 ^b	3239 ^c	–
На 1 июля 2018 г.	60391 ^b	2763	53933/53899 ^b	3125 ^c	–

1 Исходя из совокупного количества АО с полными и мажоритарными госпакетами акций.

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6
На 1 января 2019 г.	59608 ^б	2608	53394/53360 ^в	3054 ^г	–
На 1 июля 2019 г.	58839 ^б	2366	52901/52870 ^в	2972 ^г	–
На 1 января 2020 г.	57903 ^б	2225	52207/52176 ^в	2864 ^г	–
На 1 июля 2020 г.	56909 ^б	2050	51474/51445 ^в	2787 ^г	–

^а – 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;

^б – 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.);

^в – 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);

^г – общая численность 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.

Источники: 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: <http://rosstat.gov.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., 20 марта 2020 г., 7 сентября 2020 г.

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным новой системы к середине 2020 г. составило около 56,9 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 1,9 тыс. ед. (или на 3,3%), и примерно на 6,7 тыс. ед. меньше, чем на середину 2014 г.¹.

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2019 г. можно отметить сокращение численности унитарных предприятий – на 316 ед. (или на 13,4%), хозяйственных обществ – на 185 ед. (или на 6,2%), госучреждений – примерно на 1,4 тыс. ед. (или на 2,7%).

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2020 г. произошло уменьшение численности унитарных предприятий на 7,9%, хозяйственных обществ – на 2,7%, госучреждений – на 1,4%.

Как показало экспертизно-аналитическое мероприятие Счетной палаты РФ, – «Анализ практики формирования и реализации в 2017–2018 гг. и истекшем периоде 2019 г. дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных

¹ 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.

платежей федеральных государственных унитарных предприятий», – уменьшение численности государственных организаций происходило преимущественно вне рамок приватизации. По данным 37 федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВы) (с учетом предприятий без ведомственной принадлежности), наиболее значимыми способами сокращения численности ФГУПов в 2017–2019 гг. являлись ликвидация ввиду прекращения деятельности, банкротства (32,6%) и объединение предприятий (28,9%). Вклад приватизационных процедур составил 18,3%, а преобразования ФГУПов в бюджетные и казенные учреждения – 13,0%¹.

6.1.2. Приватизационная политика

В 2020 г. началась реализация Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг., утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2019 № 3260-р. Это уже четвертая 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 действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ стали вноситься многочисленные изменения и дополнения. Всего по итогам минувшего года было принято 15 соответствующих нормативно-правовых актов, что сопоставимо с показателями стартового и финального временных интервалов действия предыдущей программы (15 – в 2017 г. и 14 – в 2019 г.).

Наиболее значимые изменения были внесены Распоряжением Правительства РФ от 26.12.2020 № 3573-р.

Базовая характеристика включенных в прогнозный план приватизации организаций и имущества осталась прежней², но в качестве дополнительных исключений остались только две категории: (1) АО и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, и (2) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Такая категория, как миноритарные федеральные пакеты акций АО, а также акции АО, являющиеся дочерними обществами вертикально-интегрированных структур (ВИС), планируемые к последующему перераспределению среди них, перестала упоминаться в качестве дополнительных исключений.

Из перечня крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры

1 Бюллетень Счетной палаты РФ. Управление федеральным имуществом, № 8 (273) 2020, с. 17.

2 В план приватизации включены находящиеся в федеральной собственности предприятия (организации), не относящиеся к субъектам естественных монополий и не являющиеся организациями оборонного комплекса, хозяйственные общества, учрежденные Российской Федерацией либо созданные путем приватизации соответствующих ФГУПов в рамках исполнения прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на предыдущие плановые периоды, а также акции АО, переданные юридическими или физическими лицами на безвозмездной основе, выморочное имущество, акции АО, поступившие в федеральную собственность в результате реорганизации хозяйственных обществ, по решению суда, по решению Правительства РФ либо приобретенные за счет средств федерального бюджета.

рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов (Раздел I приватизационной программы), включавшего четыре компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Махачкалинский морской торговый порт», Племенной форелеводческий завод «Адлер», «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), а также Внешнеэкономическое объединение «Алмазовелирэкспорт») исключен НМТП, который ранее неоднократно включался в предшествующие приватизационные программы, но так и не стал предметом реальной сделки.

Раздел I также дополнен анонсированием преобразования в АО до 2022 г. пяти федеральных государственных унитарных и казенных предприятий («Научно-технический центр «Химвест», «Национальные рыбные ресурсы», «Амурский патронный завод «Вымпел», «Воскресенский государственный казенный агрегатный завод», «Управление строительства № 30») в случае принятия Президентом РФ решения об их исключении из перечня стратегических организаций. Декларирование акционирования ФГУПов и ФКП происходит впервые в рамках 3-летних приватизационных программ.

Также в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 26.12.2020 № 3573-р прогнозный план приватизации дополнен 73 хозяйственными обществами и 93 объектами казны, проведение мероприятий по которым возможно только в 2021 г.

После изменений в законодательстве, принятых в конце 2019 г., связанных с регулированием деятельности унитарных предприятий, в правительстве в очередной раз поднят вопрос об ускорении их трансформации. Перед Минфином, Росимуществом, ФНС, ФАС и Минпромторгом поставлена задача акционировать или ликвидировать действующие ФГУПы до конца 2021 г. При этом допускается их преобразование в учреждения или сохранение прежней организационно-правовой формы с одобрения специальной правительственной комиссии по проведению административной реформы. Пока это не слишком сказалось на действующем прогнозном плане приватизации. Вышеупомянутым Распоряжением Правительства РФ в него включены 35 предприятий¹.

Говоря об итогах выполнения приватизационной программы в минувшем году, прежде всего, стоит отметить приватизацию по индивидуальным схемам.

Состоялась давно готовившаяся сделка по снижению доли государства в ПАО «Совкомфлот». Она не являлась бюджетообразующей, поскольку проводилась путем дополнительной эмиссии акций (IPO) и их публичного размещения путем открытой подписки при условии сохранения доли РФ в уставном капитале общества не ниже 75% плюс 1 акция. В рамках публичного предложения акций дополнительного выпуска ПАО «Совкомфлот» распоряжением Росимущества на основании директив Правительства РФ одобрены существенные условия проводимой сделки. Советом директоров компании принято решение о предложении обыкновенных акций

¹ Гринкевич Д. Тонкая реорганизация: кабмин поручил избавиться от ФГУПов до конца 2021 года. Известия, 16 ноября 2020 г.; Отчет об исполнении плана деятельности Росимущества за 2020 год. URL: <http://rosim.gov.ru>

дополнительного выпуска по стоимости 105 руб. за 1 штуку. Общий объем полученных ПАО «Совкомфлот» средств в связи с публичным размещением обыкновенных акций составит около 42,9 млрд руб.¹.

В действующем прогнозном плане приватизации, как и во всех предшествующих 3-летних приватизационных программах, «Совкомфлот» относился к группе компаний, приватизируемых на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. Правда, размер предполагаемой к сокращению доли государства от программы к программе уменьшался. По итогам проведенного в текущем году IPO государство сохранило свой контрольный пакет в размере 82,8% от уставного капитала компании². ПАО «Совкомфлот» планирует направить привлеченные средства на финансирование инвестиционной программы компании, которая предусматривает строительство флота на отечественных верфях для крупных газовых проектов.

В контексте данной сделки стоит упомянуть и о другой компании, входящей наряду с «Совкомфлотом» в перечень стратегических организаций, – ПАО «Аэрофлот». Хотя она не включена в действующую приватизационную программу, в Отчете Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. в 2020 г. реализация мероприятий по дополнительной эмиссии акций «Аэрофлота» упоминается сразу после сделки по «Совкомфлоту».

Распоряжением Правительства РФ от 24.07.2020 № 1937-р Росимуществу, Минтрансу и Минфину поручено осуществить в установленном порядке мероприятия, направленные на увеличение уставного капитала компании путем дополнительного выпуска акций по открытой подписке при обеспечении доли государства в уставном капитале в размере не менее 51,17%. Данное решение находится в русле Указа Президента РФ 2014 г., которым разрешалось увеличение уставного капитала при обеспечении сохранения доли государства в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция.

В рамках проведения дополнительной эмиссии совет директоров ПАО «Аэрофлот» принял решение определить цену дополнительно размещаемых обыкновенных акций, в том числе лицам, включенным в список имеющих преимущественное право приобретения, в размере 60 руб. за каждую акцию общества. Такая цена размещения была сформирована с учетом сбора заявок на приобретение, поданных инвесторами³.

Общий объем привлеченных ПАО «Аэрофлот» в ходе дополнительной эмиссии акций составил 80 млрд руб., включая 30 млрд руб. за счет сторонних инвесторов, Большая же часть допэмиссии (50 млрд руб.) была оплачена из средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) государством, доля которого в уставном капитале ПАО «Аэрофлот» составила 57,34%. При этом в свободном обращении (и у институциональных и розничных

1 URL: <http://rosim.gov.ru>, 07.10.2020

2 Ведомости, 07 октября 2020 г.

3 URL: <http://rosim.gov.ru>, 09.10.2020

инвесторов) находится 40,65%. Размер квазиказначейского пакета составляет 1,96%, а руководству компании принадлежит 0,05%. Единственным глобальным координатором и букраннером выступил ВТБ Капитал, а международным юридическим консультантом – White I Case I.I.P.¹.

Целью дополнительного размещения акций является повышение ликвидности группы компаний Аэрофлот на фоне негативного влияния пандемии, вызванной коронавирусной инфекцией COVID-19. ПАО «Аэрофлот» планирует использовать привлеченные средства на общие корпоративные цели и снижение долговой нагрузки.

Из перечня компаний, приватизируемых в соответствии с прогнозным планом приватизации по индивидуальным схемам, Росимуществом 8 декабря 2020 г. были реализованы 100% акций АО «Племенной форелеводческий завод «Адлер» за 539 млн руб. Сделка была проведена во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 31.08.2020 № 2211-р. Согласно этого документа договор купли-продажи акций АО должен предусматривать сохранение штатной численности и выполнение покупателем в течение 10 лет с даты перехода к нему права собственности следующих условий: (1) сохранение основных направлений деятельности, (2) временный запрет на отчуждение объектов недвижимого имущества, в том числе земельных участков, (3) временный запрет на дальнейший переход прав на акции на период выполнения условий.

Помимо указанных сделок, в 2020 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 23 хозяйственных обществ, включая акции трех АО в рамках выполнения предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг. и ООО «Этна», реализованного в 2020 г. и исключенного из Программы приватизации Распоряжением Правительства РФ от 26.12.2020 № 3573-р. Были приняты решения об условиях приватизации 16 ФГУПов, 12 из которых акционированы (табл. 4).

Распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и вызванная этим повышенная волатильность финансовых рынков закономерно обусловили существенное сокращение инвестиционного спроса на приватизируемое имущество. Из 100 проведенных торгов в отношении хозяйственных обществ 74 оказались несостоявшимися, главным образом, по причине отсутствия заявок (67).

Свою роль сыграло и то, что предпродажная подготовка 95 хозяйственных обществ не осуществлялась в связи с подготовкой проведения отбора юридических лиц для организации продажи и/или осуществления от имени Российской Федерации функций продавца. Итоги же проведенного Росимуществом отбора были утверждены только в IV квартале. В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 12.11.2020 № 2951-р функции продавца акций (долей) в соответствии с условиями агентского договора от имени государства поручено осуществлять АО «Российский аукционный дом», которое занимается этим уже несколько лет.

¹ Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2020–2022 гг. в 2020 г. URL: <http://rosim.gov.ru>, www.aeroflot.ru, 26.10.2020

Таблица 4

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2020 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	Приватизировано ФГУПов ^a , ед.	Продано пакетов акций АО, ед.	Продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ^b	–
2009	316+256 ^b	52 ^b	–
2010	62	134 ^b	–
2008–2010	591+256 ^b	395 ^b	– ^c
2011	143	317 ^d /359 ^b	3
2012	47 ^e	265 ^d	40
2013	26	148 ^d	22
2011–2013	216	730 ^b	65
2014	33	107 ^d	12
2015	35 ^{*k}	103 ^d	38
2016	60 [*] k	179 ^d	282
2014–2016	125 ^{*k}	389 ^b	332
2017	69	47	77
2018	4	46	173
2019	8	51	171
2017–2019	81	144	421
2020	16	23 ^j	312 ^j

^a – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^b – с учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году;

^c – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны России в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

^d – имеющаяся информация о продаже объектов иного имущества в указанный период сводится к продаже 4-х объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества с октября 2008 г. по январь 2009 г., а также принятии решений об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.;

^e – без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов;

^f – 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.;

^g – 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.);

^h – с учетом пакетов АО и объектов казны, реализованных в рамках выполнения предыдущей приватизационной программы.

Источники: 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., в 2019 г., Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2020–2022 гг. в 2020 г. URL: <http://rosim.gov.ru>.

В итоге в 2020 г. количество проданных хозяйственных обществ по сравнению с погодовыми показателями предыдущей приватизационной программы (2017–2019 гг.) сократилось более чем вдвое. Более того, оно стало минимальным за весь предшествующий период.

Однако финансовые результаты оказались не самыми низкими. В соответствии с информацией Федерального казначейства, по состоянию на 01.02.2021 поступления средств от продажи акций, находящихся в федеральной собственности, и иных форм участия в капитале по итогам 2020 г. составили 4,08 млрд руб. (с учетом поступлений по сделкам 2019 г.)¹. Эта величина значительно больше поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, в 2018 г. (2857,05 млн руб.) и 2019 г. (2064,64 млн руб.), составляя примерно 3/4 от показателя первого года предыдущей приватизационной программы (5396,14 млн руб. – в 2017 г.). Впервые за несколько лет удалось добиться превышения над прогнозом поступлений, содержащимся в программах приватизации (ежегодно 5,6 млрд руб. в 2017–2019 гг. и 3,6 млрд руб. в 2020–2022 гг.).

Наиболее крупной сделкой в 2020 г. явилась продажа 100% акций АО «Воронежская опытная сельскохозяйственная станция». Продавцом выступило ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал»)². Участие в электронном аукционе, открытом по составу участников и по форме подачи предложений о цене имущества, приняли участие 13 претендентов. По итогам торгов сумма сделки составила 1206,92 млн руб., превысив начальную цену (26 млн руб.) более чем в 46 раз.

Что касается пяти других АО, пакеты акций которых были реализованы не менее чем за 100 млн руб., то в отличие от 2019 г. не наблюдалось их явной концентрации в столичном регионе. Только два АО были расположены в Москве, а по одному – в Калининграде, Сочи и Самаре. К тому же сумма сделок по продаже АО в столице (более 578 млн руб.) несколько уступила аналогичному совокупному показателю по трем другим городам (около 660 млн руб.). Все пять указанных объектов реализованы ООО «ВЭБ Капитал».

С откровенно вялой приватизацией АО (хозяйственных обществ) явно контрастирует приватизация имущества казны РФ. В 2020 г. было продано 312 объектов (включая один объект в рамках выполнения предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг.), что более чем на 80% превысило уровень предыдущего года (171 ед.), превзойдя также и прежний максимум 2016 г. (282 объекта). Количество проданных объектов казны почти в 14 раз

1 Указанная величина из Отчета Росимущества о выполнении приватизационной программы 2020–2022 гг. в 2020 г. со ссылкой на данные Федерального казначейства составляет около 1/3 величины средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, приведенной в оперативном Отчете об исполнении федерального бюджета на 1 января 2021 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства (12,6 млрд руб.). Прочие средства по этой статье финансирования дефицита были получены от возврата долга АФК «Система». URL: <http://rosim.gov.ru>

2 URL: <http://rosim.gov.ru>, 24.03.2020

превысило количество проданных пакетов акций (долей). В соответствии с информацией Федерального казначейства, по состоянию на 01.02.2021 поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, с учетом сделок 2019 г., составили порядка 0,9 млрд руб. Годом ранее общая сумма сделок по данным Росимущества составляла 755,4 млн руб.¹.

Новым моментом приватизационного процесса в этой части стало ускорение проведения приватизации объектов незавершенного строительства (далее – ОНС). Из 49 объектов федерального имущества (лотов), в состав которых входят 124 ОНС, включенных в приватизационную программу, было продано 30 объектов (более 60%) в составе 88 ОНС (более 70%). Успешность реализации объектов казны и пакетов акций (долей), исчисляемая как отношение количества проданных активов и проведенных торгов, находилась в 2020 г. примерно на одном уровне (21–23%).

Наиболее значимая часть объектов казны была реализована Росимуществом и его территориальными органами (302 ед.). Последним в целях ускорения темпов приватизационных процедур в самом начале пандемии были делегированы полномочия по приватизации более чем 900 объектов имущества государственной казны РФ, что позволило сократить сроки предпродажной подготовки и дополнительно стимулировать интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей. Привлеченными к реализации агентами (АО «Российский аукционный дом», ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал») и АО «Агентство Прямых Инвестиций») в отчетном периоде продано всего 10 объектов (или 3,2%).

В I квартале 2021 г. должны подводиться итоги по объявленным продажам в отношении 15 хозяйственных обществ и 245 объектов казны.

В 2020 г. в рамках реализации 18 Указов Президента РФ и 21 распоряжений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию девяти ВИС. На конец года соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении пяти ФГУПов, 26 АО и трех объектов казны. В числе интегрированных структур, расширение которых проходило в 2020 г., можно отметить государственные корпорации (ГК) «Ростех», «Роскосмос» и «Росатом», АО «Росгеология», «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз-Антей», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Объединенная судостроительная корпорация» и РЖД.

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

Ранее действовавшая норма об установлении Правительством РФ порядка разработки прогнозного плана приватизации федерального имущества

¹ Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2019 г., Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2020–2022 гг. в 2020 г.

распространена не только на все государственное (т.е. находящееся в собственности субъектов РФ), но и на муниципальное имущество. Ежегодный Отчет о результатах приватизации федерального имущества, обязанность предоставления которого в парламент лежит на правительстве, должен содержать информацию в соответствии с формами отчетов об итогах исполнения прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества, утверждаемыми Правительством РФ. Ранее информация о результатах приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, и муниципального имущества также предоставлялась вместе с отчетом в Государственную Думу, но ее формат не был определен. Соответственно, полномочия региональных и местных органов власти по разработке приватизационных программ на локальном уровне и отчетности по их исполнению теперь поставлены в рамки указанных выше документов федерального уровня. В ряд статей закона внесены вытекающие из этого поправки, носящие редакционный характер.

Изменения, распространяющие утвержденные еще в 2005 г. Правила разработки прогнозных планов (программ) приватизации, на имущество субъектов РФ и муниципалитетов, были внесены в этот документ Постановлением Правительства РФ от 29.12.2020 № 2352. К этому моменту ответственным за разработку приватизационных программ уже являлось Министерство финансов РФ (вместо Минэкономразвития). Это стало следствием перераспределением полномочий между ведомствами в начале 2020 г., что гораздо больше коснулось управления государственным имуществом.

6.1.3. Стратегические организации и управление субъектами государственного сектора

Ввиду перехода Росимущества в ведение Министерства финансов РФ к последнему отошли многие функции, ранее исполнявшиеся Минэкономразвития. Это потребовало корректировки нескольких десятков нормативно-правовых актов путем принятия специального Постановления Правительства РФ от 29.07.2020 № 1133. В части имущественной политики они касаются и приватизационного процесса, и управления хозяйствующими субъектами, относящимися к государственному сектору экономики, и учета имущества, и многое другое¹. В основном речь идет о механической замене одного ведомства другим без изменения функционала. Так, Министерству финансов РФ (вместо Минэкономразвития) в срок до 1 января 2021 г. поручено внести в правительство проекты перечней федеральных государственных унитарных предприятий, государственных и федеральных автономных учреждений, в отношении которых назначение (утверждение) руководителя, освобождение его от должности и выплата ему вознаграждения по итогам работы за год осуществляются с согласия заместителей Председателя Правительства РФ, в обязанности которых входит координация работы соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

¹ Изменение роли ведомств рассматривается ниже более подробно на примере их полномочий в процессе управлении унитарными предприятиями.

В принципе сосредоточение многих полномочий по реализации имущественной политики у Минфина, где появился соответствующий департамент, создает предпосылки для того, чтобы во взаимоотношениях государства и компаний с госучастием на более высоком уровне решались финансовые вопросы (выплата дивидендов, утверждение инвестиционных программ). С другой стороны, нельзя исключить возникновение межведомственных противоречий, поскольку в ведении Минэкономразвития остались функции по выработке госполитики и регулированию «корпоративных отношений¹.

Если говорить о перечне стратегических организаций, то в 2020 г. его пополнили один ФГУП и два АО. За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены девять ФГУПов, из которых четыре преобразуются в АО с последующей передачей всех акций в качестве имущественного взноса государства ГК «Ростех», три (все казенные) – подлежат присоединению к другому казенному предприятию, а еще один – преобразуется в ФГБУ. Также в связи с прошедшим ранее преобразованием «Почты России» она была внесена в число стратегических АО с одновременным исключением из перечня стратегических унитарных предприятий, а еще два предприятия остались в нем, изменив наименование.

Также из перечня стратегических организаций исключены пять АО.

Для четырех АО, включая две ранее созданные интегрированные структуры («Концерн «Моринформсистема – Агат» и «Концерн «Океанприбор»), это связано с учреждением АО «Корпорация морского приборостроения» (г. Санкт-Петербург), 100% акций которого находится в федеральной собственности. В уставный капитал новой интегрированной структуры государство вносит денежные средства в размере 200 млн руб. и пакеты акций 20 АО, из которых лишь четыре близки к полным (100% минус 1 акция), а остальные являются миноритарными (менее 3%). Создаваемой структуре также передаются в доверительное управление без проведения конкурса на право заключения соответствующего договора, не предусматривающего вознаграждения, по одной акции каждого из четырех АО, исключаемых из перечня стратегических организаций. При этом расторгаются договора доверительного управления акциями 11 АО с вышеупомянутыми АО «Концерн «Моринформсистема – Агат» и «Концерн «Океанприбор».

Гораздо большее значение имеет исключение из перечня стратегических организаций в самом конце 2020 г. АО «Первый канал». Его уставный капитал увеличивается путем дополнительного выпуска акций и их реализации негосударственным акционерам при обеспечении сохранения доли государства в размере не менее 34% голосов на общем собрании акционеров.

Правительство должно определить перечень негосударственных акционеров и обеспечить заключение между ними и государством акционерного соглашения, определяющего порядок осуществления прав, удостоверенных акциями АО «Первый канал», и прав на такие акции, с учетом требований законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, в том числе регулирующих порядок управления и распоряжения акциями, находящимися

¹ Галиева Д. Больше кормить или чаще доить // Коммерсант, № 71/П от 28.04.2020, с. 2.

в государственной собственности. Сокращение порога корпоративного контроля государства в капитале АО «Первый канал» балансируется также принятием решения об использовании в отношении него специального права на участие РФ в управлении этим акционерным обществом («золотой акции»). При этом важно отметить, что прежде мажоритарная доля государства (51%), зафиксированная в перечне стратегических организаций, носила комплексный характер, обеспечивалась сложением пакетов акций, принадлежащих Росимуществу (38,9%), а также двум ФГУПам: ИТАР-ТАСС (9,1%) и «Телевизионный технический центр «Останкино» (3%).

Дополнительная эмиссия вызвана необходимостью финансового оздоровления ведущего отечественного телевещателя, имеющего чистый убыток и большую кредиторскую задолженность. Предположительно, частными акционерами могут стать ВТБ, СОГАЗ и Национальная медиа группа, которая уже является вторым после Росимущества акционером (29%). ВТБ, владевший ранее долей в 20%, перешедшей к СОГАЗу, не исключает конвертации в акции долгов по имеющимся кредитам. Представители обеих структур выдвинуты кандидатами в совет директоров «Первого канала» наряду с госслужащими¹.

Предполагаемое уменьшение государственной доли в капитале «Первого канала» стоит в одном ряду с проведенной сделкой по «Совкомфлоту», активизируя тренд на сокращение участия государства в важных и крупных компаниях общегосударственного значения при сохранении контроля с его стороны с помощью различных инструментов.

С другой стороны, минувший год ознаменовался и противоположными примерами. Так, в самом его конце был удовлетворен иск Генпрокуратуры об изъятии в пользу государства (Rosimushchstva) акций Башкирской судовой компании (БСК) в полном объеме, чему предшествовали конфликт с местным населением по поводу соблюдения природоохранного законодательства, и претензии со стороны президента России, высказанные в связи с выводом прибыли в офшоры и уменьшением доли государства в капитале. Правда, в этом случае в роли акционера выступал Башкортостан через участие в АО «Региональный фонд», который владел 38,2% БСК². А ГК «Росатом» планирует выступить партнером компании FESCO по управлению Владивостокским морским торговым портом (ВМТП), ее основным активом (пока без участия в капитале). В FESCO произошла смена ведущих акционеров, породившая острый корпоративный конфликт. Он затронул и ВМТП в связи с появлением нового менеджмента, что вызвало резкое неприятие коллектива порта³.

Особо следует сказать о приобретении Правительством РФ у Банка России за счет средств Фонда национального благосостояния 50% общего количества акций ПАО Сбербанк на основании специально принятого Закона от 18.03.2020 № 50-ФЗ. Сделка была осуществлена по средневзвешенной цене, определенной по результатам организованных торгов на ПАО «Московская Биржа» за

1 URL: www.rbc.ru, 31 января, 3 февраля 2021 г.

2 URL: www.rbc.ru, 26, 31 августа, 04 декабря 2020 г.

3 URL: www.rbc.ru, 05 ноября, 23 декабря 2020 г.

период с 9 марта 2020 г. по 7 апреля 2020 г., составившей 189,44 руб. за одну акцию. Сумма сделки составила 2 139 435,71 млн руб.¹.

Оставляя за скобками ее важные аспекты, заслуживающие отдельного рассмотрения (степень целесообразности и приоритетности в ряду бюджетных расходов в новой социально-экономической ситуации, направления использования полученных средств Центробанком РФ и др.), стоит остановиться на следующем.

С позиции администрирования сбора неналоговых доходов необходимо отметить, что ранее доходы от участия Центробанка в капитале Сбербанка учитывались в прочих неналоговых доходах бюджета и на основании специальных законов подлежали перечислению с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли ЦБ РФ, направляемой в федеральный бюджет. В новом формате управления логично ожидать увеличения совокупного объема дивидендов, поступающих в федеральный бюджет.

С точки зрения корпоративного управления подробного рассмотрения заслуживает содержащаяся в вышеупомянутом законе норма о заключении между сторонами акционерного соглашения об осуществлении прав, удостоверенных обыкновенными акциями ПАО Сбербанк, касающегося в основном формирования наблюдательного совета организации.

До момента отчуждения Банком России всех акций в состав этого органа выдвигаются и избираются голосованием сторон на общем собрании акционеров (ОСА) до пяти кандидатов, являющихся государственными служащими, лицами, действующими в наблюдательном совете ПАО Сбербанк в соответствии с договором о представлении интересов Правительства РФ, служащими Банка России.

В указанное количество включаются не менее одного кандидата из числа государственных служащих и не менее одного кандидата из числа служащих Банка России. Соотношение количества государственных служащих, лиц, действующих в наблюдательном совете ПАО Сбербанк в соответствии с договором о представлении интересов Правительства РФ, и служащих Банка России, выдвигаемых и избираемых в состав наблюдательного совета голосованием сторон на общем собрании акционеров (ОСА), определяется с учетом фактического количественного распределения обыкновенных акций ПАО Сбербанк между сторонами по состоянию на 1 января соответствующего календарного года.

После отчуждения Банком России всех акций в состав наблюдательного совета ПАО Сбербанк выдвигаются и избираются голосованием Правительства РФ в лице федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной и банковской деятельности, на общем собрании акционеров до четырех кандидатов, включая одного служащего Банка России. Аналогично в состав наблюдательного совета выдвигается и избирается голосованием сторон не более чем один представитель исполнительных органов ПАО Сбербанк.

¹ URL: www.minfin.gov.ru, 10.04.2020.

Государственные служащие, лица, действующие в наблюдательном совете ПАО Сбербанк в соответствии с договором о представлении интересов Правительства РФ, самостоятельны в принятии решений и голосовании по вопросам повестки дня заседания наблюдательного совета, за исключением случаев, если правительством в установленном его нормативными правовыми актами порядке даны указания по голосованию определенным образом по вопросам, определенным акционерным соглашением.

Кандидаты, выдвигаемые сторонами в наблюдательный совет в качестве независимых директоров, должны соответствовать критериям независимого директора, установленным правилами организатора торговли, осуществляющего листинг обыкновенных акций ПАО Сбербанк.

Акционерное соглашение заключается в течение одного месяца после передачи Банком России обыкновенных акций ПАО Сбербанк Правительству РФ в лице федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной и банковской деятельности, т. е. Минфина России.

Особая роль ведомства обеспечивается Положением об осуществлении от имени Правительства РФ прав акционера публичного акционерного общества «Сбербанк России», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 31.08.2020 № 1326, где прямо указано на реализацию Минфином указанных прав с учетом положений акционерного соглашения, действующего с момента его заключения и до истечения трех лет с момента отчуждения Банком России всех обыкновенных акций ПАО Сбербанк.

Позиция акционера – Российской Федерации по внесению предложений по выдвижению кандидатов для избрания в наблюдательный совет общества определяется решением Правительства РФ, а по внесению вопросов в повестку дня общего собрания акционеров, предъявлению требования о проведении внеочередного собрания, голосованию по вопросам повестки дня – директивами (указаниями), утверждаемыми Председателем Правительства РФ или его заместителями. Представитель государства при голосовании по вопросам повестки дня ОСА действует на основании этих директив (указаний) по доверенности Минфина.

Предложения о выдвижении кандидатов для избрания в наблюдательный совет общества, включая одного служащего Центрального банка РФ¹, вносятся Минфином в Правительство РФ не позднее, чем за 60 дней до окончания срока представления соответствующих предложений в общество (в случае проведения внеочередного ОСА не позднее, чем за 15 дней до окончания срока их представления в общество) с приложением необходимых материалов.

1 В отношении этого лица предложения от Центробанка должны поступить в Минфин не позднее, чем за 70 дней до окончания срока представления соответствующих предложений в общество (в случае проведения внеочередного общего собрания акционеров не позднее, чем за 25 дней до окончания срока их представления в общество).

Министерство финансов РФ при формировании предложений о выдвижении кандидатов для избрания в наблюдательный совет общества в качестве независимых директоров руководствуется тем, что лицо, выдвигаемое государством, должно соответствовать критериям независимого директора, установленным правилами российского организатора торговли, которым осуществлен листинг обыкновенных акций общества.

В течение срока действия акционерного соглашения, в состав наблюдательного совета от имени государства выдвигается не более четырех кандидатов, включая одного служащего Центробанка, и независимых директоров.

Лица, избранные в установленном порядке в наблюдательный совет общества из числа кандидатов, выдвинутых Правительством РФ, являются представителями интересов государства в этом органе, которые осуществляют свою деятельность в порядке, установленном настоящим Положением, за исключением лиц, кандидатуры которых предложены для избрания в качестве независимых директоров.

Представителями интересов государства могут быть лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы, служащие Центрального банка РФ, а также иные лица, действующие в соответствии с договором о представлении интересов РФ в наблюдательном совете общества, подписанным с Минфином (профессиональные поверенные).

В договоре должно быть предусмотрено право профессионального поверенного инициировать обсуждение в Минфине России с приглашением других представителей интересов государства в наблюдательном совете вопросов, выносимых на его заседание, и получение информации, необходимой для выполнения возложенных полномочий.

Представители интересов государства осуществляют следующие обязанности, которые в том числе в обязательном порядке должны быть предусмотрены в договоре с профессиональным поверенным:

- добросовестное и разумное осуществление возложенных на него обязанностей и полномочий, отнесенных к компетенции наблюдательного совета общества;
- своевременное уведомление Минфина о его заседаниях, в повестку дня которых включены вопросы, требующие выдачи директив;
- голосование в соответствии с выданными директивами (в случае если установлена необходимость их выдачи по вопросам повестки дня заседания наблюдательного совета общества);
- участие в работе его комитетов (в случае избрания профессионального поверенного в их состав);
- созыв заседания наблюдательного совета и включение в повестку дня его заседания вопросов, предложенных Правительством РФ (в случае избрания профессионального поверенного председателем наблюдательного совета общества).

Представители интересов государства в наблюдательном совете самостоятельны в принятии решений и голосовании по вопросам повестки дня его заседания до истечения срока действия акционерного соглашения,

за исключением случаев, когда они осуществляют голосование на основании утверждаемых письменных директив (указаний), по следующим вопросам повестки дня заседания наблюдательного совета, перечень которых определен акционерным соглашением:

- утверждение повестки дня ОСА;
- избрание (переизбрание) председателя наблюдательного совета общества;
- образование единоличного исполнительного органа и досрочное прекращение его полномочий;
- рекомендации по размеру дивиденда по акциям и порядку его выплаты, а также по утверждению дивидендной политики общества.

В случае изменения в ходе обсуждений на заседании наблюдательного совета формулировок решений по вопросам повестки дня, по которым представителями интересов государства получены письменные директивы (указания), они не принимают участие в голосовании по таким вопросам.

При возникновении обстоятельств, препятствующих осуществлению полномочий представителя интересов государства, а также при увольнении с государственной должности, такое лицо обязано в течение пяти рабочих дней со дня возникновения указанных обстоятельств уведомить об этом Сбербанк и Минфин.

Ведомство, в свою очередь, в течение 15 дней со дня, когда ему стали известны сведения о возникновении обстоятельств, препятствующих осуществлению полномочий представителя интересов государства, направляет в Правительство РФ одно из предложений:

- о целесообразности прекращения полномочий представителя интересов государства, ранее избранного в наблюдательный совет общества, с одновременным предложением в установленном порядке кандидатов для избрания в этот орган на общем собрании акционеров, повестка дня которого включает вопрос об избрании членов наблюдательного совета, и в случае необходимости о проведении внеочередного ОСА для рассмотрения этого вопроса;
- о целесообразности сохранения ранее избранного представителя интересов государства.

В случае если одно из указанных предложений направляется Минфином в отношении члена наблюдательного совета общества, выдвинутого в его состав из числа служащих Центробанка в соответствии с акционерным соглашением, указанное предложение должно быть согласовано с Центральным банком РФ.

Минфин в течение 15 рабочих дней со дня, когда ему стали известны сведения об увольнении представителя интересов государства с государственной должности, должности государственной службы или из Центробанка, заключает с ним договор как с профессиональным поверенным.

По истечении срока действия акционерного соглашения представители интересов государства в наблюдательном совете общества голосуют на основании письменных директив (указаний), утверждаемых Председателем

Правительства РФ или его заместителями. Проекты директив (указаний) представляются Минфином в правительство не позднее, чем за 7 дней до дня заседания наблюдательного совета общества.

Отметим, что на Сбербанк не распространяется общее Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие РФ в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3.12.2004 № 738. Собственно говоря, выведение ПАО Сбербанк из-под действия этого основного документа, определяющего механизм управления государственной собственностью в корпоративном секторе, стало единственным значимым изменением в нем в 2020 г.

При этом появились некоторые новации, касающиеся управления унитарными предприятиями.

Поправки в специализированный Закон 2002 г. (№ 161-ФЗ) не носили принципиального характера.

Минимальный размер уставного фонда государственного и муниципального предприятия должен составлять не менее 500 тыс. и 100 тыс. руб. соответственно. Ранее эти величины определялись кратно размеру МРОТ. Этот критерий исключен и из определения крупной сделки, оставлено лишь одно пороговое значение (более 10% уставного фонда (для государственного или муниципального предприятия) или балансовой стоимости активов (для казенного предприятия)).

В случае отчуждения или возникновения возможности отчуждения имущества с уставным фондом государственного или муниципального предприятия (балансовой стоимостью активов казенного предприятия) сопоставляется наибольшая из двух величин: цена отчуждения указанного имущества или его балансовая стоимость. В случае приобретения унитарным предприятием имущества с уставным фондом государственного или муниципального предприятия (балансовой стоимостью активов казенного предприятия) сопоставляется цена приобретения указанного имущества.

Госкорпорация (ГК) «Ростех» наряду с Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти и ГК «Роскосмос» получила возможность осуществлять правомочия собственника имущества федерального казенного предприятия (ФКП).

В связи с перераспределением полномочий между ведомствами в начале 2020 г. в Постановление Правительства РФ от 3.12.2004 № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия, были внесены изменения, вытекающие из новой роли Минфина. Ведомство заменило Минэкономразвития при исполнении ряда полномочий (утверждение примерного устава ФГУПа и примерного трудового договора с его руководителем, утверждение типовых условий сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду по договорам, если иное не установлено иными нормативными правовыми актами, принимаемыми

в соответствии с федеральными законами, согласование проектов вносимых в правительство ФОИВами решений о преобразовании ФГУПов в федеральные госучреждения и автономные некоммерческие организации (АНО), участие в согласительном совещании в Росимуществе в случае предложения последнего о прекращении в соответствии с законодательством РФ трудового договора с руководителем предприятия¹⁾.

Также установлено, что порядок принятия решений о совершении сделок с имуществом ФГУПов, находящимся за пределами РФ, порядок совершения сделок с указанным имуществом, а также порядок принятия решений о списании такого имущества устанавливаются нормативным правовым актом Правительства РФ, регулирующим порядок управления федеральным имуществом, находящимся за пределами страны.

Еще одна новация напрямую связана с финансово-экономическими проблемами минувшего года. В контексте целого ряда документов, определяющих порядок согласования с ФОИВами сделок с недвижимым имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения и/или праве оперативного управления за федеральными государственными предприятиями и учреждениями, действие одной из норм Постановления Правительства РФ от 3.12.2004 № 739 не распространяется на дополнительные соглашения к договорам аренды федерального недвижимого имущества, заключаемые в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 19.03.2020 № 670-р.

Этим документом устанавливалась возможность временной отсрочки на уплату арендных платежей субъектами малого и среднего предпринимательства (МСП) – арендаторами федерального имущества (государственной казны РФ и имущества, закрепленного за предприятиями и учреждениями, подведомственными ФОИВам) в 2020 г. по договорам аренды. Было предусмотрено заключение дополнительных соглашений к ним, а также предварительное информирование указанных субъектов о таком праве. Арендаторы в наиболее пострадавших отраслях хозяйственной деятельности могли рассчитывать на полное освобождение от платежей в течение второго квартала. Позднее распоряжением Правительства РФ от 16.05.2020 № 1296-р был расширен круг получателей мер поддержки за счет социально ориентированных НКО, а период предоставления отсрочки увеличен с трех месяцев до полугода, т.е. до 1 октября, с погашением задолженности по арендной плате в течение двух лет (2021–2022 гг)²⁾.

Территориальные органы Росимущества проводили необходимую работу по уведомлению субъектов МСП о возможности заключения дополнительных соглашений к договорам аренды федерального имущества, заключенным в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21.08.2010 № 645

1 Совещание проводится в случае возникновения разногласий между Росимуществом и ФОИВом, в ведении которого находится предприятие, с участием представителей не только Министерства финансов РФ, но и соответствующего ФОИВа, а также ФОИВа, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

2 URL: <http://rosim.gov.ru>, 10.04.2020, 20.05.2020.

«Об имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства при предоставлении федерального имущества».

Всего по данным Росимущества¹ в территориальные органы ведомства поступило 3985 обращений от субъектов МСП на предоставление предусмотренных льгот. В отношении 3281 обращения заключены дополнительные соглашения к договорам аренды федерального имущества казны на предоставление отсрочки или освобождения на общую сумму 715,2 млн руб. Такую сумму нельзя назвать особо весомой, даже если принять во внимание, что еще в отношении 643 обращений дополнительные соглашения на предоставление льгот подписаны органами Росимущества на местах и направлены на подпись субъектам МСП². Для сравнения: совокупные поступления в бюджет от сдачи в аренду федерального имущества в 2020 г. выросли более чем вдвое (примерно до 10,2 млрд руб.) за счет роста доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных) (около 7,7 млрд руб.). Вероятно, более действенным каналом поддержки малого бизнеса стала сдача в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), доходы от которой в 2020 г. сократились (до 2,5 млрд руб.).

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2020 г., в отличие от предшествующего года, динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила разнонаправленный характер. При некотором сокращении поступлений от использования государственного имущества (из возобновляемых источников) произошел существенный, весьма неожиданный для экономических реалий минувшего кризисного года рост доходов от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

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 объектов³.

1 Отчет об исполнении плана деятельности Росимущества за 2020 г. URL: <http://rosim.gov.ru>.

2 Подробно об имущественных доходах государства см. ниже. Впрочем, льготы по аренде федерального имущества казны нельзя считать единственным источником поддержки субъектов МСП, более весомых объемов можно было ожидать на уровне субъектов РФ и муниципалитетов.

3 За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы, включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета, доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительства иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ),

Таблица 5

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2020 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2020 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2020 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 2018–2020 гг. – от передачи имущества в залог, доверительное управление)
1	2	3	4	5	6	7
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 ^д	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^е	12374,5 [*]	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0

поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительства иностранных государств и международных финансовых организаций, от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетsovpetro» 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 передшедшее 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, распоряжение 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 2015–2019 гг. не содержат агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные годовых Отчетов об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г. и оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2021 г.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2020 году
тенденции и перспективы

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^з	16809,9 ^и	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^з	18195,2 ^и	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^з	14587,7 ^и	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^з	13507,6 ^и	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^з	12349,2 ^и	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^з	11241,25 ^и	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^и	3730,3 ^и	5002,0	–
2013	153826,25	134832,0	7739,7 ^и	4042,7 ^и +1015,75 ^и	6196,1	–
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^и	3961,6 ^и +1348,5 ^и	7817,0	–
2015	285371,1	259772,0	9032,3 ^и	5593,8 ^и +1687,8 ^и	9285,2	–
2016	946723,35/ 254328,3 ^о	918969,1/ 226574,1 ^о	9412,4 ^и	5843,25 ^и +3026,7 ^и	9471,9	–
2017	275168,2	251327,0	9825,1 ^и	5318,4 ^и +2857,7 ^и	5840,0	–
2018	333396,13	312565,8	9783,0 ^и	1988,6 ^и +2922,6 ^и	6136,0	0,13
2019	465974,25	441620,4	12051,65 ^и	1290,4 ^и +3239,2 ^и	7616,9	155,7
2020	451514,34	422662,8	10290,7 ^и	7654,2 ^и +2504,6 ^и	8401,9	0,14

^з – по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

^и – сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков;

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

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

^и – общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

^е – сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

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

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

^и – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных

органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iv) учреждениям здравоохранения, (v) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (vi) государственным учреждениям культуры и искусства, (vii) государственным архивным учреждениям и (viii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²);

^к – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iv) учреждениям здравоохранения, (v) государственным учреждениям культуры и искусства, (vi) государственным архивным учреждениям, (vii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (viii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (ix) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

^л – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (i) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2020 гг.), (ii) плата от реализации соглашений об установлении сервисутов 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 2014–2020 г.) и (iii) плата по соглашениям об установлении сервисута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2020 г.);

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

^н – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков);

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

^п – данные за 2016–2020 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,

1 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.

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

Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

Источники: 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., на 1 января 2020 г. (годовые), на 1 января 2021 г. (оперативный). URL: <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

Совокупные доходы из возобновляемых источников сократились в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом всего на 3%, составив 451,5 млрд руб.

В основном это произошло за счет выплаты дивидендов в бюджет (422,6 млрд руб.), которые оказались на 4,3% меньше максимума 2019 г. (441,6 млрд руб.). Перечисления части прибыли унитарными предприятиями, напротив, возросли более чем на 10%. По своей абсолютной величине (8,4 млрд руб.) они превзошли уровень 2014 г., уступая максимальным значениям 2015–2016 гг.

Более чем вдвое увеличились совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 10,2 млрд руб.). Это произошло вследствие неожиданного взрывного (почти в 6 раз) роста доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных) (7,65 млрд руб.). Эта величина оказалась наибольшей с 2013 г, когда в общей структуре поступлений от сдачи федерального имущества стали выделяться доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков). Последние, напротив, сократились почти на 23%, составив 2,5 млрд руб. Эта величина стала наименьшей за последние 5 лет. После двух лет преобладания она составила около 1/4 совокупных поступлений от сдачи федерального имущества в аренду. Вероятно, такая динамика свидетельствует о реальном широком использовании льгот по аренде, введенных в связи с коронакризисом. Примерно на 15% сократилась величина бюджетных доходов от аренды земли (около 10,3 млрд руб.)¹.

В общей структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (около 94%, как и годом ранее). Доля арендных платежей за землю составила 2,3%, арендных платежей за имущество – 2,2%, прибыли, перечисленной ФГУПами – 1,9%. Удельный вес этих источников по сравнению с 2019 г. почти не изменился, за исключением увеличения доли арендных платежей за имущество более чем вдвое².

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

2 В классификации доходов федерального бюджета от использования имущества в последние годы появился новый источник – средства, получаемые от передачи имущества, находя-

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 участков¹) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 6

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)
в 2000–2020 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2020 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2020 гг.) ^a	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^b
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^c	217,5+386,5+0,4 (HMA) ^c
2002	10448,9	8255,9 ^d	1967,0 ^e	226,0 ^{*k}
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^f	316,2+10,5 ^h
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^g	197,3+1364,6+0,04 (HMA) ⁱ
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^m	980,9 ^h
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^m	1284,3 ^o
2007	25429,4	19274,3	959,6 ⁿ	5195,5 ^p
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^c	4498,2+0,025 (HMA) ^t
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^c	1438,7 ^t
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^c	2387,0+0,039 (HMA) ^t
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^c	8027,4 ^t
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^c	20671,7+0,338 (HMA) ^t
2013	55288,6	41633,3	1212,75 ^c	12442,2+0,310 (HMA) ^t
2014	41155,35	29724,0	1912,6 ^c	9517,7+1,048 (HMA) ^t
2015	18604,1	6304,0	1634,55 ^c	10665,5+0,062 (HMA) ^t
2016	416470,5	406795,2	2112,7 ^c	7562,6+0,012 (HMA) ^t
2017	21906,7	14284,5	1199,6 ^c	6421,3+1,3 (HMA) ^t
2018	28252,0	12787,5	1660,6 ^c	13803,7+0,2 (HMA) ^t
2019	20129,3	11527,5	1647,5 ^c	6954,3 ^t
2020	27929,9	12570,7	3219,2 ^c	11240,1+1,9 (HMA) ^t +898,0 ^y

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

^b – поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^c – доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся

щегося 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 незаметной (0,144 млн руб.).

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

в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

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

^д – включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

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

^ж – 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;

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

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

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

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

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

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

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

(iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

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

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

^с – доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков в пользовании федеральных бюджетных и автономных учреждений) (кроме 2019–2020 гг.), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

^т – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестированной 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 2012–2019 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: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2020 гг.), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляющей загранучреждениями (2015–2020 гг.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iv) от реализации продукции утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (v) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2020 гг.), (vi) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.) (до 2017 г. включительно), (vii) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2018 гг. и 2020 г.), (viii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета;

^у – доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, в части нефинансовых активов имущества казны.

Источники: 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., на 1 января 2020 г. (годовые), на 1 января 2021 г. (оперативный). URL: <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2020 г. увеличились почти на 39% (до 27,9 млрд руб.). Несмотря на неожиданный для условий кризиса внушительный рост эта величина за весь период после 2010 г. превзошла показатели только трех лет (2015, 2017 и 2019 гг.), приблизившись к показателю 2018 г. (28,3 млрд руб.).

Поступления от продажи акций увеличились на 9% (до 12,6 млрд руб.), что после 2010 г. превосходит лишь величину 2015 г. (6,3 млрд руб.). Без малого вдвое выросли доходы от продажи земельных участков, составив 3,2 млрд руб.¹, что является максимальным показателем за последние 10 лет, за исключением 2012 г. Почти на 62% увеличились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (11,24 млрд руб.) стала максимумом после 2013 г. за исключением 2018 г. При этом необходимо отметить появление в бюджетной отчетности новой статьи – доходов от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, в части нефинансовых активов имущества казны (898,0 млн руб.).

Продажа акций обеспечила 45% (в 2019 г. – 57,3%), продажа имущества (в совокупности) – 43,5%² (в 2019 г. – 34,5%), а продажа земли – 11,5% (в 2019 г. – 8,2%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2020 г. (табл. 7) уменьшился по сравнению с предшествующим годом на 1,4%.

Помимо показателя 2019 г. их абсолютная величина (479,4 млрд руб.), уступала только рекордным показателям 2016 г., когда имела место сделка с акциями «Роснефти»³. При этом в 2020 г. подобные сделки отсутствовали, а в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества удельный вес возобновляемых источников слегка сократился.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества составила менее 6 против 4% годом ранее. Доходы от использования государственного имущества превысили 94%, заняв по своей абсолютной величине второе место за весь период с начала 2000-х годов, а доходы от приватизации и продажи имущества составили около половины величины 2013 г., хотя и превосходили показатели 2015, 2017 и 2019 гг.

1 Включая доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые разграничена, находящихся в пользовании бюджетных и автономных учреждений (282,9 млн руб.). Такая статья появилась в годовом Отчете об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г. (37,9 млн руб.). Ранее в бюджетной отчетности она отсутствовала. В Информации Федерального казначейства по показателям, характеризующим эффективность управления государственным имуществом, на 1 января 2020 г. указана несколько большая величина (40,1 млн руб.) без выделения участков, находящихся в федеральной собственности. В предыдущие годы соответствующие данные также 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.).

2 Включая доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, в части нефинансовых активов имущества казны (3,2%).

3 Схема продажи пакета акций компании предусматривала выплату вырученных средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «РОСНЕФТЕГАЗ», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании.

Таблица 7

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2020 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 ^a	100,0	80978,7/ 240278,7 ^a	26,1/ 51,2 ^a	228964,5	73,9/ 48,8 ^a
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 ^b	100,0	416470,5	30,6/ 62,1 ^b	946723,35/ 254328,35	69,4/ 37,9 ^b
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	486103,55	100,0	20129,3	4,1	465974,25	95,9
2020	479444,24	100,0	27929,9	5,8	451514,34	94,2

^a – 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;

^b – без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (за вычетом выплаты промежуточных дивидендов).

Источники: 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., 1 января 2020 г. (годовые), на 1 января 2021 г. (оперативный). URL: <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

6.1.5. Переформатирование государственной программы по управлению имуществом

В минувшем году была лишена статуса отдельного документа государственная программа (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом», действовавшая с 2013 г. Она состояла из двух подпрограмм: «Повышение

эффективности управления государственным имуществом и приватизации» и «Управление государственным материальным резервом», причем последняя являлась основным адресатом финансирования.

Постановлением Правительства РФ от 31.03.2020 № 376 подпрограмма Ж «Управление федеральным имуществом» была включена в состав ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика». Одна из ее задач состоит в совершенствовании государственной политики в области управления федеральным имуществом. При отсутствии качественных показателей реализации ГП, связанных с данной проблематикой, в число количественных показателей входит обеспечение роста доходности от управления федеральным имуществом к 2024 г. до 22% (к уровню 2018 г.), что является одним из ее целевых индикаторов наряду с долей АО, более 50% голосующих акций которых принадлежит Российской Федерации, получивших чистую прибыль по итогам финансового года (по данным годовой отчетности обществ без учета итогов аудита их деятельности), от общего количества таких компаний.

Основные положения, касающиеся управления имуществом, нашли свое отражение в разделе I всей ГП, посвященном приоритетам и целям государственной политики.

Со ссылкой на Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г., утвержденные в сентябре 2018 г., т.е. задолго до возникновения нынешней социально-экономической ситуации, в целях повышения темпов экономического развития заявлено сведение к минимуму участия государства в деятельности коммерческих и некоммерческих организаций на конкурентных рынках и ежегодное сокращение количества организаций с государственным участием на 10%. При этом планируется повышать эффективность управления компаниями с государственным участием за счет совершенствования механизмов корпоративного управления.

Предусматривается реализовать новые модели отчуждения государственного имущества, включая проведение торгов в формате, позволяющем привлекать стратегических инвесторов и учитывать отраслевую специфику такого имущества, и полный переход на электронную форму торгов по продаже государственного и муниципального имущества. Для повышения эффективности использования государственных активов будут использоваться механизмы целевого перераспределения объектов между различными уровнями публичной власти, предусматривающие в том числе возможность передачи имущества на иной уровень собственности.

Планируется обеспечить разработку и принятие федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», что позволит повысить эффективность управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью.

При этом паспорт подпрограммы Ж «Управление федеральным имуществом» не имеет собственной текстовой части. Ее ответственным исполнителем является Министерство финансов РФ, а Росимущество – участником. Подпрограмма рассчитана на 5 лет (до конца 2024 г.). Объем ассигнований

из федерального бюджета на весь период реализации составляет около 21,2 млрд руб. Он поделен на сопоставимое по величине погодовое финансирование величиной от 4152,3 млн руб. в 2020 г. до 4282,5 млн руб. в 2023–2024 гг. (4204,8 млн руб. в 2021 г., 4272,9 млн руб. в 2022 г.). Однако необходимо иметь в виду, что речь идет именно о плановых, а не реальных объемах финансирования, определяемых состоянием федерального бюджета, на который ложится бремя внезапно возникших, крупных антикризисных расходов.

Целью подпрограммы заявлено повышение эффективности управления федеральным имуществом, а ее задачами (1) создание универсальной системы учета и управления федеральным имуществом и обращенным в собственность государства и иным изъятым имуществом, а также выявление неэффективно используемого или используемого не по назначению федерального имущества; (2) повышение количества объектов государственной казны РФ и земельных участков, вовлеченных в гражданско-правовые отношения, и обеспечение сохранности ограниченных в обороте объектов федеральной собственности; (3) осуществление корпоративного контроля за реализацией задач, отраженных в программно-целевых документах хозяйственных обществ и унитарных предприятий, и оптимизация их состава.

Ожидаемыми результатами подпрограммы являются:

- создание к 2024 г. актуальной интегрированной базы сведений обо всех объектах федерального имущества (за исключением сведений, составляющих государственную тайну), а также обращенного в собственность государства и иного изъятого имущества, основанной на первичных данных иных информационных систем, содержащих сведения о таком имуществе, необходимой для принятия управленческих решений в отношении такого имущества;
- обеспечение формирования, уточнения границ земельных участков и внесение сведений о границах земельных участков в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) площадью не менее 100 тыс. га ежегодно;
- сокращение к 2024 г. более чем на 60% площади казенных земельных участков, не вовлеченных в хозяйственный оборот (относительно 2012 г.);
- обеспечение роста поступлений в федеральный бюджет от сдачи в аренду федерального недвижимого имущества;
- обеспечение ежегодного увеличения не менее чем на 10% количества акционерных обществ (АО), более половины голосующих акций, которых принадлежит Российской Федерации, получивших чистую прибыль по итогам финансового года;
- сведение к минимуму к 2024 г. участия государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках, обеспечение ежегодного сокращения количества организаций с государственным участием не менее чем на 10%;
- создание к 2024 г. комплексной системы в области выявления неэффективно используемого или используемого не по назначению федерального имущества.

Анализ целей, задач, результатов подпрограммы в новом формате позволяет говорить об известной преемственности с подпрограммой «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» прежней ГП. Это подтверждает и перечень 7 целевых индикаторов и показателей новой подпрограммы.

Два из них (доля объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества государственной казны РФ на конец отчетного года и процент сокращения площади земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков государственной казны РФ в 2012 г.) полностью совпадают с ранее использовавшимися.

Еще два индикатора представляют их модификацию. Вместо показателей ежегодного сокращения количества АО с государственным участием и ФГУПов появился единый индикатор абсолютного количества организаций с государственным участием, при том что ежегодное сокращение количества организаций с государственным участием не менее чем на 10% и приведено в ряду ожидаемых результатов.

Вместо показателя соотношения стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, появился коэффициент распоряжения движимым имуществом, обращенным в собственность государства в течение года (соотношение количества позиций движимого имущества, обращенного в собственность государства, выбывшего по результатам распоряжения им (переработка, реализация или уничтожение), за отчетный год, к суммарному количеству позиций движимого имущества, обращенного в собственность государства, находящихся на остатке на начало года и поступивших в течение года) (%).

Три индикатора можно считать новыми. Речь идет о площади земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в отношении которых сформированы и уточнены границы, а также внесены сведения в ЕГРН (га), и о долях продаж пакетов акций АО и объектов имущества государственной казны РФ, подлежащих продаже в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации (%), при отсутствии прямого указания на использование натуральных показателей).

При этом в новой подпрограмме полностью отсутствуют имевшиеся ранее показатели, характеризующие технологическое развитие управленических процессов на уровне Росимущества, инструментарий управления АО с государственным участием и, самое удивительное, бюджетную результативность (обеспечение поступлений от приватизации и выплаты дивидендов по федеральным пакетам акций).

Однако не только это вызывает вопросы о релевантности новой подпрограммы «Управление федеральным имуществом» сложившейся к настоящему времени ситуации. Сведение к минимуму к 2024 г. участия государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках в качестве

будущего результата новой подпрограммы выглядит декларативно, никак не подкреплено нормативно и организационно. Обеспечение ежегодного увеличения не менее чем на 10% количества АО, более половины голосующих акций которых принадлежит РФ, получивших чистую прибыль по итогам финансового года, и рост поступлений в федеральный бюджет от сдачи в аренду федерального недвижимого имущества, заявленные в числе результатов подпрограммы, не получили отражения в перечне ее индикаторов. Реальность их достижения в нынешних условиях находится под вопросом.

* * *

Стартовый отрезок новой 3-летней приватизационной программы 2020–2022 гг. совпал с кризисом, что не могло не сказаться на ходе ее реализации.

В отношении крупнейших активов, предназначенных для приватизации по индивидуальным схемам, состоялась давно ожидавшаяся и неоднократно переносившаяся сделка по снижению доли государства в капитале компании «Совкомфлот». Однако она не являлась бюджетообразующей. Средства, полученные посредством дополнительной эмиссии (около 43 млрд руб.), направляются на цели развития самой компании. Тем же путем привлек средства и «Аэрофлот» (80 млрд руб.), хотя большая их часть поступила от государства. В обоих случаях оно остается прямым мажоритарным акционером, чего нельзя сказать о «Первом канале», где предполагаемое уменьшение государственной доли сопровождается использованием специального права на участие в управлении («золотой акции») и заключением акционерного соглашения с негосударственными акционерами. Таким образом, коронакризис обусловил активизацию тренда сокращения участия государства в важных и крупных компаниях общегосударственного значения при сохранении контроля с его стороны с помощью различных инструментов.

В динамике продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ по стандартным процедурам и акционированию унитарных предприятий наблюдался очевидный провал. Количество проданных хозяйственных обществ по сравнению с погодовыми показателями предыдущей приватизационной программы сократилось более чем вдвое и стало минимальным за весь предшествующий период. При этом численность проданных объектов казны выросла более чем на 80%, превысив прежний максимум 2016 г., при ведущей роли в этом сегменте Росимущества (его территориальных органов).

Изменения, внесенные в закон о приватизации, состоят в распространении на субъекты РФ и муниципалитеты порядка разработки приватизационных программ и отчетности по их исполнению, принятых на федеральном уровне.

Продолжалось уменьшение численности хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. При увеличении удельного веса миноритарных пакетов сокращалась доля компаний, где государство

могло осуществлять полноценный корпоративный контроль. Ставший привычным процесс формирования государством вертикально интегрированных структур и усиления госкорпораций был дополнен переходом в прямую собственность государства контрольного пакета акций Сбербанка и Башкирской содовой компании. Если в первом случае речь шла о выкупе у ЦБ РФ за счет средств ФНБ на основании специально принятого закона, то во втором – о судебном решении, последовавшем за чередой публичных скандалов.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников (более 94%). Их основную часть по-прежнему составляли перечисляемые в бюджет дивиденды. По большинству источников имело место падение абсолютной величины поступлений, за исключением перечисления унитарными предприятиями части чистой прибыли и общих доходов от сдачи в аренду имущества. Значительный рост последних явно контрастирует с неоднократными заявлениями на официальном уровне о поддержке малого и среднего бизнеса, хотя доходы от сдачи имущества казны и земельных участков, сократились. Неожиданным для условий кризиса является рост поступлений из всех невозобновляемых источников, в наибольшей степени – от продажи земельных участков. Однако самыми весомыми оставались доходы от продажи акций (долей) хозяйственных обществ.

В минувшем году была переформатирована госпрограмма (ГП) «Управление федеральным имуществом», которая действовала с 2013 г. в качестве отдельного документа. С 2020 г. она стала подпрограммой в составе ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика». Ответственным исполнителем подпрограммы является Министерство финансов РФ, а участником – Госимущество, курируемое Минфином согласно принятой в начале текущего года структуре российского правительства. Подпрограмма рассчитана на 5 лет (до конца 2024 г.). Анализ целей, задач, результатов подпрограммы в новом формате позволяет говорить об известной преемственности с подпрограммой с прежней ГП.

Перспективы новой подпрограммы «Управление федеральным имуществом» относительно неплохи. Среди ее показателей преобладают те, которые характеризуются отсутствием явной привязки к стоимостному измерению, которая обуславливает большую подверженность рискам в кризисных условиях. Вместе с тем индикаторы, связанные с управлением имуществом и стоимостным измерением, содержатся в головной ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», а набор целевых показателей самой подпрограммы вызывает вопросы с точки зрения релевантности сегодняшней ситуации, взаимосвязи с заявленными результатами и сохранения позитива, достигнутого на предыдущем этапе государственной имущественной политики.

6.2. Коронавирусный кризис и банкротства компаний¹

6.2.1. Коронавирусный кризис и банкротства компаний в мире: правовой аспект

Коронавирусный кризис и меры, принимаемые национальными правительствами для борьбы с пандемией, обусловили возникновение острой ситуации в сфере неплатежеспособности компаний. Оценки ситуации различаются, и тому есть масса причин: и продолжение пандемии, и введение локдаунов, и принятие мер, сдерживающих вал банкротств.

Так, по оценкам компании Euler Hermes – мирового лидера в области кредитного страхования и управления дебиторской задолженностью, глобальный индекс неплатежеспособности, вероятно, достигнет в 2021 г. рекордного уровня в **+35%** суммарно за 2020–2021 гг. При этом половина стран зафиксирует новый максимум после финансового кризиса 2009 г.². При этом наибольший всплеск ожидается в Северной Америке (+57% по сравнению с 2019 г.), затем в Центральной и Восточной Европе, Европе (+34%), Латинской Америке (+33%), Западной Европе (+32%) и Азии (+31%).

Преждевременное прекращение чрезвычайного государственного вмешательства или более длительное, чем ожидалось, восстановление мировой экономики могут значительно ухудшить ситуацию. Для сравнения: прогнозируемое среднее количество банкротств до пандемии составляло +6% в год. При этом преждевременный отказ от поддерживающих мер может усугубить ситуацию, увеличив рост неплатежеспособности на 5–10%³.

В течение 2020 г. были отмечены лишь первые реакции стран на коронакризис в части решения проблем предотвращения банкротства компаний, которые содержали такие меры, как финансовая поддержка, налоговые послабления, кредитные каникулы, изменения законодательства о банкротстве и др. Основной целью изменения регулирования в сфере банкротства в странах, наиболее пострадавших от коронавируса, стало *содержание масштабного банкротства компаний*. Ведущими механизмами такого сдерживания на сегодня выступают⁴ как оперативные, так и системные меры правового регулирования банкротств. Среди оперативных мер в первую очередь можно выделить:

- 1) запрет (продление сроков, приостановление сроков) на подачу заявлений о несостоятельности в течение определенного времени (мораторий на

¹ Авторы раздела: Апевалова Е.А., ст. науч. сотр. лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; Полежаева Н.А., канд. юрид. наук, ст. науч. сотр. лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС.

² Maxime Lemerle. Calm before the storm: Covid-19 and the business insolvency time bomb. URL: https://www.eulerhermes.com/en_global/news-insights/economic-insights/Calm-before-the-storm-Covid19-and-the-business-insolvency-time-bomb.html#:~:text=Our%20global%20insolvency%20index%20is,since%20the%202009%20financial%20crisis.16.07.20.

³ Luca Ventura. COVID-19 Bankruptcies: A Global Snapshot. URL: <https://www.gfmag.com/topics/blogs/covid-19-bankruptcies-global-country>. August 12.2020.

⁴ См. подробнее: Coronavirus (COVID-19) Tracker of insolvency reforms globally (as at 2 July 2020). URL: <https://www.insol-europe.org/technical-content/covid19>; Squire Patton Boggs. Impact of COVID-19 on Insolvency Laws: How Countries Are Revamping Their Insolvency and Restructuring Laws to Combat COVID-19. – Squire pattongboggs.com, 29.04.20.

банкротства). Такие меры были приняты многими странами, в том числе Россией, Великобританией, Францией, Германией, Италией, Испанией, Чехией, Индией, Аргентиной, Сингапуром, Австралией;

2) продление процедур и сроков (Франция, Сингапур) при банкротстве компаний (Италия, Аргентина, Китай, Япония, Австралия), в том числе для реструктуризации долгов (Чехия);

3) приостановление исполнения судебных решений (Бельгия) и/или приостановление определенных принудительных действий (Россия, Сингапур, Австралия);

4) установление более высокого порога для инициирования процедуры несостоятельности (Индия, Австралия, Сингапур);

5) перенос принятия новых законов о несостоятельности (Италия);

6) обеспечение временной защитой директоров неплатежеспособных компаний – должников компаний (Германия, Сингапур, Австралия);

7) продление периода ответа должника на требования кредитора: период ответа должника на установленное законом требование кредитора увеличен в случае юридических лиц до 3-х недель (Сингапур, Австралия);

8) запрет на расторжение договоров аренды нежилых помещений в связи с неисполнением арендатором. Срок, действия таких мер составляет 6 месяцев и может быть продлен на срок до 1 года (Сингапур)¹;

9) защита заемщика, который не в состоянии платить аренду (Япония);

10) переговоры под надзором суда между должником и кредиторами до открытия процедуры банкротства, если причиной возникновения несостоятельности стала коронавирусная инфекция или меры по борьбе с ней (Китай). В результате таких переговоров может быть достигнуто новое соглашение, такое как рассрочка платежа, продление срока погашения долга, изменение цены контракта и т.д.;

11) введение положений о виртуальных (заочных) собраниях (собраниях акционеров, собраниях кредиторов) и электронной подписи (Австралия).

Интересный подход демонстрирует Япония². Так, одним из ключевых механизмов в регулировании проблем, связанных с COVID-19, становится обязанность раскрытия информации листинговыми компаниями о влияния событий, связанных с COVID-19, на результаты их деятельности.

По состоянию на 16 апреля количество листинговых компаний, которые раскрыли такую информацию, составляло 1389, или 36,7% от всех листинговых компаний. Пересмотр в сторону понижения результатов деятельности этих компаний составил 1801,3 млрд долл. от продаж и 1048,2 млрд долл. – прибыли.

В связи с тем, что многие листинговые компании приближались к крайнему сроку для объявления своих финансовых результатов за финансовый год, который закончился в марте 2020 г., Токийская фондовая биржа рекомендовала

1 Coronavirus (COVID-19) Singapore insolvency reforms COVID-19 (Temporary Measures) Bill. URL: <https://www.insol-europe.org/technical-content/covid19national-reports>. 14.04. 2020.

2 Здесь и далее: Coronavirus (COVID-19) – Tweaks to ground operations for bankruptcy proceedings in Japan in light of COVID-19 24/04/2020. URL: <https://www.insol-europe.org/technical-content/covid19national-reports>.

раскрыть информацию о рисках банкротства за ранее, указав, что финансовые результаты могут быть уточнены после завершения срока, и эта «задержка» в соблюдении крайнего срока раскрытия информации должна объясняться только в том случае, если задержка значительна. Кроме того, компании могут указывать свои прогнозы доходов как «нефиксированные» и предоставлять соответствующие обновления после завершения. Кроме того, Агентство финансовых услуг (финансовый регулятор Японии) указало, что крайний срок для раскрытия отчетов по ценным бумагам о финансовых результатах компаний, заканчивающихся в марте, будет продлен до конца сентября этого года, т.е. примерно на 3 месяца позже, чем обычно, даже если заявка на продление не подается.

По состоянию на 17 апреля 2020 г. количество компаний, которые стали неплатежеспособными в результате событий, связанных с COVID-19, составляло 66 по стране (41 были банкротами и 25 – в процессе подготовки к банкротству), большинство из которых находилось в обрабатывающей промышленности, розничной торговле, связанной с личным потреблением, и сфере услуг. Только в марте 2020 г. произошло 740 банкротств, что примерно на 11,7% больше, чем за март 2019 г. Общий долг компаний-банкротов в марте 2020 г. составил в Японии 105,49 млрд долл., что примерно на 9,0% больше, чем в марте 2019 г. В связи с этим, несмотря на отсутствие изменений в законе, Окружной суд Токио решил отложить все собрания кредиторов по делам о банкротстве, которые были запланированы с 8 апреля по 8 мая 2020 г., т.е. до даты, которая наступит через 12 недель.

В качестве примера принятия *системных мер* в сфере банкротства компаний можно рассмотреть *Великобританию*, заявившую в апреле 2020 г. о моратории на банкротства, а в июне принявшую Закон о корпоративной несостоятельности и управлении 2020 г. (The Corporate Governance and Insolvency Act 2020 is in force from 26 June 2020), внесший наиболее серьезные изменения в законодательство о несостоятельности Великобритании за 20 лет. Этот закон вводит новые инструменты для восстановления платежеспособности компаний, такие как:

1) *мораторий*, дающий компаниям временное освобождение (не более 40 рабочих дней) от требований кредиторов, пока они ищут возможности спасения или реструктуризации бизнеса. Мораторий позволит неплатежеспособным компаниям или компаниям, которые могут стать неплатежеспособными, получить 20 рабочих дней, в течение которых они могут попытаться реструктурировать или привлечь инвестиции без действий кредиторов. Этот период может быть продлен еще на 20 дней. В течение периода моратория за делами компании должен следить квалифицированный специалист по банкротству;

2) *защита поставок* компании предусматривает, что компании могут продолжать торговлю во время моратория. Положения *ipso facto* (положения, допускающие расторжение соглашения на том основании, что сторона вступила

в процесс несостоятельности) в настоящее время не имеют законной силы в широком спектре контрактов с поставщиками¹;

3) *новый план реструктуризации*, связывающий кредиторов с этим планом;

4) временные изменения режима торговли, применяемого ретроспективно с 1 марта по 30 сентября 2020 г., которые предусматривают, что директора могут продолжать вести бизнес, не опасаясь за ухудшение финансового положения компаний из-за пандемии и привлечения к ответственности за это;

5) *смягчение требований корпоративного управления* в отношении определенных обязательств по исполнению и подаче документов.

Особый интерес представляет ситуация с банкротствами компаний в США. Это связано с двумя факторами: выбором США отличной от России стратегии и предоставление на преодоление последствий кризиса самого крупного в новейшей истории пакета экономического стимулирования на сумму около 2,9 трлн долл.

Так, 27 марта 2020 г. был подписан Закон о помощи при коронавирусе, облегчении бремени и экономической безопасности (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES Act), который содержит следующие ключевые меры для помощи компаниям:

– финансовая помощь компаниям, испытывающим трудности – фонд в размере 500 млрд долл. выделен для программы государственного кредитования проблемных компаний. Из этой суммы 46 млрд долл. предназначены для отраслевых кредитов (например, 25 млрд долл. для пассажирских авиакомпаний);

– защита малого бизнеса – фонд в размере 350 млрд долл., включая новые программы займов Управления по делам малого бизнеса. Однако компании с долгом более 7,5 млн долл. не смогут воспользоваться средствами согласно новому законодательству;

– гранты поставщикам медицинских услуг – 100 млрд долл.

Среди расходов на поддержку бизнеса в виде второго пакета стимулирования для преодоления последствий пандемии (Дополнительный закон об ассигнованиях, об ответе коронавирусу и облегчении бремени от 27 декабря 2020 г., Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations Act, CRRSA Act) можно назвать помощь²:

– малому бизнесу – 325 млрд долл., включая 284 млрд долл. на условно-безвозвратные займы через Программу защиты зарплаты (Paycheck Protection Program); 20 млрд долл. для предприятий в сообществах с низким уровнем дохода; 15 млрд долл. для концертных площадок, кинотеатров и музеев;

– Почтовой службе США – 10 млрд долл. в виде списания предыдущих федеральных займов;

1 Здесь и далее: Corporate Insolvency and Governance Act 2020: A New Era for Restructuring. – The National law review. URL: <https://www.natlawreview.com/article/corporate-insolvency-and-governance-act-2020-new-era-restructuring>, June 29, 2020.

2 См.: The Associated Press. Highlights of \$900 billion COVID-19 relief, wrapup bills (December 22, 2020). URL: <https://apnews.com/article/health-care-reform-health-legislation-coronavirus-pandemic-762f84e4da11d350d8b5be5680ab01c4>.

- поставщикам медицинских услуг – 13,5 млрд долл. (не считая средств, выделяемых на вакцины и тестирование);
- сельскому хозяйству и животноводству (как корпорациям, так и отдельным фермерам) – 13 млрд долл.

Тем не менее, несмотря на существенные вложения федеральных средств, количество заявлений бизнеса (комерческого и некоммерческого) о признании банкротства продолжает расти. По сравнению с 2019 г. в 2020 г. число бизнес-заявлений увеличилось на 43% и составило 32 506. До 7829 заявлений, т.е. почти в 1,5 раза, выросло количество коммерческих заявлений¹. Больше всего пострадали сферы розничной торговли и ресторанов, деятельность которых сильно зависит от физического присутствия клиентов, а также сферы туризма, жилья, досуга и энергетические компании.

Можно выделить три основных фактора, влияющих на ситуацию с банкротствами в США:

1) непредсказуемость развития пандемии, ставшей катализатором кризиса 2020 г. в отличие от предыдущих кризисов 2000-х гг., причины которых носили главным образом финансовый характер. Спрогнозировать ход и окончание кризиса 2020 г. намного сложнее. Сегодня США находятся на 1-ом месте по числу случаев заболевания и летальных исходов от COVID-19, вакцины распространяются недостаточно быстро. Когда главным является вопрос здоровья и жизни граждан, руководство страны не может бросить все силы на поддержание бизнеса. Ситуация усугубляется протестами и массовыми беспорядками, в том числе связанными с президентскими выборами;

2) уже существующие проблемы предприятий, вскрытые кризисом, вызванным COVID-19: от неспособности удовлетворять быстроменяющиеся потребности потребителей до непосильных долгов, беспрецедентно огромная сумма которых к началу пандемии составила 15,5 трлн долл.;

3) проблемы американской системы банкротства, которые обострились в современных условиях пандемии: система более эффективна применительно к крупным компаниям, но не к малым и средним предприятиям; система работает недостаточно хорошо, когда суды по делам о банкротстве перегружены; эффективность системы зависит от наличия у должника финансирования в случае банкротства. Несмотря на известные недостатки, прямые изменения в американское законодательство о банкротстве не вносились.

Заметим, что статистические данные по заявлениям о признании банкротства показывают, что связь между экономическими кризисами и регистрацией банкротств не всегда непосредственная. Количество заявлений всегда растет, но не всегда существенно². Уже сейчас эксперты с осторожностью отмечают, что волна банкротств к концу 2020 г. оказалась не такой большой,

1 См.: American Bankruptcy Institute. URL: <https://www.abi.org/newsroom/bankruptcy-statistics> (дата обращения: 12.01.2021).

2 После пузыря доткомов в начале 2000-х годов число заявлений бизнеса выросло незначительно – с 37 884 в 1999 г. до 40 099 в 2001 г. После мирового финансово кризиса 2007–2009 гг. это число увеличилось в 2 раза – с 28 322 в 2007 г. до 60 837 в 2009 г.; отдельно число коммерческих заявлений о признании банкротом увеличилось с 6245 в 2007 г. до 15 240 в 2009 г., т.е. в 2,5 раза.

как ожидалось, однако и пика своего она еще не достигла, и число заявлений о признании банкротства может превысить показатель любого из предыдущих кризисов.

Более подробно изменения законодательства о банкротстве в связи с пандемией коронавируса в различных странах мира приведены в *Приложении*.

6.2.2. Россия в ожидании реформы законодательства о банкротстве

Россия стала одной из многих стран, отреагировавших на коронавирусный кризис объявлением шестимесячного моратория на банкротство, а именно на подачу кредиторами заявлений о банкротстве компаний и индивидуальных предпринимателей, наиболее пострадавших от коронакризиса, в апреле 2020 г¹. Позже, в начале октября 2020 г. мораторий был продлен до 7 января 2021 г.

К моменту окончания моратория в «мораторных» списках находилось, по данным Единого федерального реестра юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (Федресурса), 14,6% всех зарегистрированных в РФ компаний и около 40% ИП – всего около 2,13 млн. С 8 января 2021 г. все они могут требовать уже взысканную ранее задолженность в рамках исполнительных производств, начислять пени и неустойки на долги, возникшие до объявления моратория, а также использовать такой инструмент давления на должников, как инициирование процедуры банкротства своих должников².

Серьезность проблемы была очевидна уже в конце мая 2020 г. К этому моменту свыше половины предприятий малого и среднего бизнеса (53%), по данным проводившихся мониторингов³, охарактеризовали свое положение как «катастрофа» или «кризис». Более половины респондентов (62,2%) оценили шанс выживания своей компании в 50% и ниже. О полной уверенности в том, что их предприятие продолжит работу, заявили 13,4% опрошенных.

Среди основных проблем, с которым столкнулись малый и средний бизнес, более половины (52,4%) участников исследования назвали невозможность платить зарплату сотрудникам и налоги на оплату труда. На втором

1 В Федеральный закон «О банкротстве» (несостоятельности) была внесена статья 9.1 под названием «Мораторий на возбуждение дел о банкротстве». (Введена ст. 5 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

Эта статья предоставляет Правительству полномочие ввести и впоследствии продлить мораторий на возбуждение дел о банкротстве. Такой мораторий на возбуждение дел о несостоятельности был введен Постановлением Правительства от 03.04.2020 № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников».

2 ОБЗОР: Мораторий на банкротство застыл в неведении. URL: <https://fedresurs.ru/news/5b26d11e-64dc-4c9b-a909-b4cd54504161.30.12.20>.

3 Полякова В., Гальчева А. Половина малых и средних компаний назвали свое положение катастрофой. URL: https://www.rbc.ru/business/22/05/2020/5ec742969a79470ab2d31eb9?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.22.05.20.

месте оказались сложности с оплатой аренды – 42,8%, а о систематических неплатежах со стороны контрагентов сообщили 39,1%.

Начиная с середины марта 2020 г. правительством были приняты антикризисные меры поддержки предпринимателей на общую сумму 3,3 трлн руб.¹. Перечень наиболее пострадавших от вызванного пандемией коронавируса кризиса отраслей неоднократно редактировался, в итоге по состоянию на конец августа по данным ФНС в него входит 15 отраслей². Насколько эффективна была эта помощь и какой процент банкротств она предотвратила, пока оценивать трудно.

Критики действий правительства, к которым относится 90% крупных компаний, опрошенных KPMG³, утверждают, что предложенных государством антикризисных мер налогового характера для поддержки бизнеса было недостаточно⁴. KPMG в своем исследовании указывает на то, что 62% крупных компаний не смогли воспользоваться мерами налоговой поддержки из-за несоответствия критериям, исключение – перенос срока предоставления отчетности. Причинами такой ситуации наряду со сложностью процедуры стали требования об открытии конечных бенефициаров и информации, представляющей коммерческую тайну.

Наиболее востребованной мерой было применение пониженных тарифов страховых взносов (18% респондентов). 5% компаний оплачивали авансовые платежи по налогу на прибыль, исходя из фактической прибыли, и получали льготные кредиты на выплаты заработных плат сотрудникам⁵.

В середине августа 2020 г. стало известно, что убытки по итогам марта-мая 2020 г. понесли более 1/3 компаний России, потеряв 1,65 трлн руб. (оценка FinExpertiza)⁶. Совокупная прибыль (без учета малого бизнеса) за тот же период сократилась в годовом исчислении на 67%, такое падение прибыли названо сильнейшим для весенних месяцев за всю историю наблюдений, т.е. минимум за 16 лет. До сих пор худшим считался показатель 2017 г., когда прибыль российских компаний упала на 28%⁷.

1 Шувалова М. Меры поддержки бизнеса в условиях пандемии: промежуточные итоги реализации в период действий ограничений и новые решения для стабилизации экономики. URL: <https://www.garant.ru/news/1376927/>. 28.05.20.

2 План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomiceskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html.25.11.20.

См. подробнее: Список отраслей, признанных наиболее пострадавшими из-за распространения коронавирусной инфекции, утвержден Постановлением Правительства от 03.04.2020 № 434.

3 KPMG – одна из крупнейших в мире сетей, оказывающих профессиональные услуги, и одна из аудиторских компаний Большой четверки наряду с Deloitte, Ernst & Young и PwC.

4 KPMG. Антикризисные меры 2020: налоговые аспекты. URL: <https://home.kpmg/ru/ru/home/insights/2020/07/anti-crisis-measures-2020-tax-aspects.html>.C. 10.

5 Федорова Н. Налоговыми каникулами в кризис воспользовались лишь 2% крупных компаний. URL: https://www.rbc.ru/economics/03/08/2020/5f22e8209a794771ae3dcb78?from=from_main_1.

6 Калюков Е., Ткачев И. Эксперты заявили о сильнейшем за 16 лет падении прибыли бизнеса в России. URL: https://www.rbc.ru/economics/12/08/2020/5f32bc849a79475a2d8faf68?utm_source=uxnews&utm_medium=mobile.

7 Долги россиян достигли рекордного в XXI веке уровня. URL: <https://dolgi.ru/news/6806.12.08.20>.

По состоянию на 1 июля 2020 г., внешний долг корпоративного сектора экономики России составил 17,25 млрд долл. Этот показатель оказался самым большим за последние 6 лет¹.

В начале сентября 2020 г. бизнес-омбудсмен Б. Титов сообщил, что более 40% предпринимателей полагают, что не смогут выполнить отложенные обязательства по налогам. Наибольшие трудности представляет необходимость уплаты налогов за 2020 г. В интересах предпринимателей им было предложено помимо продления моратория на банкротство продлить действие антикризисных мер поддержки бизнеса: отсрочку по налогам для малых и средних компаний и также кредитные каникулы².

В начале октября 2020 г. появилась статистика банкротств компаний за 3 квартала 2020 г., которая продемонстрировала снижение числа банкротств компаний на 19% за январь–сентябрь 2020 г. относительно аналогичного периода 2019 г.³, что стало следствием моратория на банкротство. Также сократилось количество сообщений о намерениях обратиться в суд с заявлением о банкротстве компаний. В январе–сентябре 2020 г. количество таких сообщений кредиторов уменьшилось на 11,1% до 19 225 по сравнению с тем же периодом 2019 г., а должников – на 1,4% до 1496.

В структуре обращений с заявлениями о несостоятельности отмечается небольшой рост обращений должников с 8,8 до 9,2%, а также ФНС России – с 11,8 до 14,6%. В то время как обращения других конкурсных кредиторов и работников демонстрируют снижение:

- с 78,8% в январе–сентябре 2019 г. до 75,8% в январе–сентябре 2020 г. (по корпоративным делам);
- с 0,6% в январе–сентябре 2019 г. до 0,5% в январе–сентябре 2020 г. (работников).

Лидерами по численности компаний-банкротов к августу 2020 г. остались, как и в 2019 г. (практически с неизменными показателями), строительство, оптовая торговля, недвижимость, услуги, сельское хозяйство⁴.

К концу 2020 г., согласно исследованию ЦСР «Бизнес климат России. Итоги года», риску банкротства подвержены 28% российских предприятий. При

1 Внешний долг России в корпоративном секторе превысил 17 млрд долл. URL: https://finance.rambler.ru/realty/44516053/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink. 16.07.20.

2 Помимо этого, Б. Титовым были предложены следующие меры:

1) распространение отсрочки по налогам на предприятия, не вошедшие в перечень пострадавших отраслей, если их выручка упала на 30% за II и III кварталы 2020 г. по сравнению с выручкой за IV квартал 2019 г. и I квартал 2020 г.;

2) создание «банка плохих долгов», который фактически позволит списывать обязательства, возникшие вследствие форс-мажорных обстоятельств, не ухудшая кредитной истории. – Агеева О. Титов попросил продлить каникулы для бизнеса из-за проблемы «конца года». URL: https://www.rbc.ru/economics/03/09/2020/5f4fa7959a79470349463f2e?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop.03.09.20.

3 Здесь и далее: Число банкротств граждан и компаний за 9 мес. 2020 – Федресурс. URL: <https://fedresurs.ru/news/8b77432d-3823-415d-8127-8d9cb71953f7.06.10.20>.

4 Презентация А. Юхнина. «Банкротства по осени считают: как нерабочие дни, мораторий и ковид повлияли на статистику» на VI ежегодной конференции журнала «Ведомости» «Институт банкротства в России». URL: <https://events.vedomosti.ru/events/bankruptcy2020/materials.11.09.20>.

этом 1/10 часть компаний оценивает этот риск как высокий и планирует прекратить свою деятельность в ближайшие месяцы. В то же время 65% компаний отмечают, что положение в их бизнесе улучшилось по сравнению с летом 2020 г., однако каждая пятая компания говорит об ухудшении. В конце декабря 2020 г. большинство компаний ожидают восстановления своего бизнеса к 2022 г., а не к середине 2021 г., как было ранее. К концу декабря 2020 г. 84% компаний говорят о том, что им нужна помощь со стороны государства¹.

Что касается статистики несостоятельности компаний за 2020 г., она не была неожиданной и также продемонстрировала снижение числа банкротств компаний. Была признана несостоятельной 9931 организация – на 19,9% меньше, чем в 2019 г.

На этом фоне продолжалась разработка *общих вопросов правового регулирования деятельности института банкротства*. Так в октябре 2020 г. Минэкономразвития РФ сообщило об окончании подготовки *новой редакции законопроекта*, концептуально меняющего закон о банкротстве, в части банкротства компаний. Коронакризис, минимальная поддержка компаний со стороны государства и необходимость минимизировать социальные последствия такого решения почти не оставили государству выбора, кроме как изменить «правила игры» в сфере банкротства.

Предложены уже давно необходимые меры, которые, по мнению разработчиков, могут обеспечить рост эффективности процедуры банкротства в части повышения количества компаний, восстановивших свою платежеспособность в процессе банкротства. К настоящему времени реально работающими являются только механизмы признания должника банкротом и открытия конкурсного производства, а также введения наблюдения. Процедуры введения внешнего управления и финансового оздоровления носят единичный характер. Количество проведенных реабилитационных процедур в сфере несостоятельности не превышает 2% от всех рассмотренных судом дел о банкротстве.

Сегодняшнее правовое регулирование несостоятельности в России формально имеет про кредиторскую направленность, поскольку возможности должника избежать банкротства минимальны. Однако, по факту, кредиторам оно еще более невыгодно – средний размер удовлетворения требований кредиторов в процессе банкротства колеблется в пределах 2–5%. Поэтому и интересы должников законодательство защищает очень слабо.

Самыми значимыми новациями законопроекта Минэкономразвития является отмена наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления и введение новой реабилитационной процедуры – реструктуризации долгов. Предусмотрено, что план реструктуризации будет гибкий и будет предусматривать различные варианты управления. Он будет действовать 4 года с возможным продлением².

1 ЦСР сформулировал итоги мониторинга деловой среды в России в 2020 г. URL: <https://www.csr.ru/ru/news/tssr-sformuliroval-itogi-monitoringa-delovoy-sredy-rossii-v-2020-godu.25.12.2020>.

2 Здесь и далее: «Илья Торосов: глобальный проект по реформе банкротства изменит всю архитектуру этого института в России». URL: <https://www.economy.gov.ru/material/news/>

Презентуя предыдущую редакцию законопроекта о введении реструктуризации долгов, представители Минэкономразвития говорили, что, по предварительным расчетам, в результате реализации предусмотренной реструктуризации будет восстановлена платежеспособность около 10% компаний, в отношении которых было возбуждено дело о несостоятельности. Такой уровень восстановления платежеспособности компаний, конечно, принципиально не изменит максимально про кредиторскую направленность в регулировании института банкротства, однако станет первым шагом в правильном направлении, который даст импульс для дальнейшего развития института.

Следующее направление изменений – это *повышение эффективности деятельности арбитражных управляющих*. Предполагается, что его обеспечат введение регистра арбитражных управляющих и наделение саморегулируемой организации (СРО) арбитражных управляющих наряду с другими правами правом включения и исключения ее членов.

Что касается регистра арбитражных управляющих, то он станет основой для балльной оценки управляющих, СРО и формирования общего рейтинга СРО. Управляющему будут начисляться баллы в зависимости от эффективности процедур реструктуризации или конкурсного производства. Балл СРО будет равен среднему баллу ее членов. Помимо этого, предлагается ввести обязательство арбитражных управляющих каждые 3 года сдавать экзамен на подтверждение своего статуса и др.

Идея подтверждения уровня квалификации в теории неплоха, однако этот механизм будет довольно легко использовать, например, представителям государства в качестве механизма влияния на арбитражных управляющих.

Что касается наделения СРО правами включения и исключения ее членов, здесь существует высокий риск, что уже созданная и действующая бюрократическая управленческая прослойка СРО приобретет дополнительный инструмент влияния на арбитражных управляющих, который может быть использован для лоббирования необходимых решений в сфере несостоятельности.

Еще одним ключевым направлением реформы банкротства должны стать модернизация ликвидационной процедуры банкротства и исключение возможности контроля над должником со стороны недобросовестных собственников или бенефициаров.

Механизмом, который должен обеспечить выполнение этой задачи, является создание информационной системы раскрытия данных о конкурсной массе (маркет-плейс), которая позволит заблаговременно размещать информацию об имуществе, инвентаризации, о продаже – минимум за 30 дней до торгов.

Что касается исключения возможности контроля над должником, то здесь вводятся меры по предупреждению заведомо убыточной деятельности должника,

ilya_torosov_globalnyy_proekt_po_reforme_bankrotstva_izmenit_vsyu_arhitekturu_etogo_instituta_v_rossii.html.09.10.20; Выступление заместителя министра экономического развития России И. Торосова на II ежегодной конференции Федресурса «Банкротство 2020: на распутье», 08.10.20.

в частности, обязанность арбитражного управляющего после введения конкурсного производства поставить на голосование вопрос о прекращении деятельности организации и прекращение деятельности через 9 месяцев, если нет такого решения. Убытки, если они будут в течение 9 месяцев, могут быть возложены на кредиторов, которые проголосовали за продление наблюдения. Тем самым выбор арбитражных управляющих и кредиторов – уходить в процедуру реструктуризации или в кратчайшие сроки заниматься ликвидацией предприятия.

Кроме того, предполагается отказ от операторов электронных площадок в пользу реализации имущества в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Далее предполагается *наделить кредиторов правом договариваться с должником до суда о дисконте по долгам*. Это позволит увеличить потенциал досудебного урегулирования проблем неплатежеспособности.

Важно на практике создать прозрачные механизмы для реализации возможности снижения уровня долга в первую очередь со стороны налоговых, а также таможенных и иных государственных органов, выступающих в качестве кредиторов по большинству дел.

Еще одна новелла, предлагаемая Минэкономразвития, – это *введение института коллективных арбитражных управляющих*. Они будут осуществлять управление, например, стратегическими предприятиями, предприятиями АПК. В роли коллективных арбитражных управляющих могут выступать Ростех, Роскосмос, ФСБ России.

Такого рода положения закона создают высокий риск злоупотреблений, например, со стороны чиновников и силовиков, необоснованный и неконтролируемый вывод предприятий из сферы рыночного взаимодействия в сферу административного регулирования, снижение уровня эффективности таких предприятий.

В середине ноября 2020 г. стало известно, что указанный законопроект Минэкономразвития был отправлен Главным правовым управлением Администрации Президента на повторную доработку. Согласно его заключению:

- идея введения балльной системы для арбитражных управляющих не проработана;
- отказ от процедур внешнего управления и финансового оздоровления преждевременен;
- наделение госкорпораций функциями арбитражных управляющих в dealingах о несостоятельности стратегических предприятий противоречит идеи независимости арбитражного управляющего, а также может привести к конфликту интересов¹.

¹ Обобщение: ГПУ президента раскритиковало проект Минэкономразвития России о реформе института банкротства. URL: <https://fedresurs.ru/news/b3918103-c9ad-439b-a81d-607ab52ed6e8?attempt=1.12.11.20>.

Помимо этого, в конце сентября 2020 г. были принятые в первом чтении законопроекты, наделяющие Банк России полномочиями по ведению на постоянной основе перечней лиц, контролирующих банки, страховые организации и негосударственные пенсионные фонды. По мнению разработчиков, законопроект позволит установить контролирующие банки лица, а возможно, и бенефициаров, их активы и привлечь их к субсидиарной ответственности по обязательствам финансовых организаций-банкротов. Для этого банк также получит право запрашивать у Росфинмониторинга мнение о соответствии лица признакам контролирующего, а также информацию, подтверждающую соответствие этого лица указанным признакам.

Согласно законопроекту, Банк России будет формировать список контролирующих лиц в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Пока не доказано иное, контролирующим кредитную организацию будет признаваться лицо, включенное Банком России в соответствующий перечень. Лицо получит право оспорить попадание в список контролирующих лиц.

Законопроект также наделяет Банк России правом направлять заявление о привлечении бенефициаров финансовых организаций к субсидиарной ответственности. При этом до момента подачи такого заявления регулятор получит право через суд арестовывать денежные средства, ценные бумаги и недвижимое имущество бенефициаров финансовых организаций, у которых он выявил отрицательный капитал¹.

Предлагаемые изменения законодательства демонстрируют 2 противоположных вектора (не получивших пока своего законодательного закрепления): первый – предложение решить экономические и социальные проблемы, связанные с несостоятельностью, изменив правовое регулирование института банкротства в сторону большей защиты прав должника); второй – усиление государственных структур не только в сфере контрольно-надзорной деятельности, но и при перераспределении и использовании крупной собственности, которые, по всей видимости, будут происходить на протяжении, как минимум 2021–2023 гг.

В определенной степени эти две тенденции отражают наличие двух разных корпоративных сегментов в стране, имеющих разные потребности. С одной стороны, это государственно-сырьевой (назовем его так) сегмент, приоритеты которого, начиная с 2007 г., были поставлены во главу угла, а с другой – частный бизнес, возникший в России за последние 30 лет. Именно он сейчас особенно остро нуждается в гибких механизмах, позволяющих урегулировать проблему задолженностей и сохранить бизнес.

Такими гибкими механизмами, направленными на предотвращение массовых банкротств, могли бы стать:

1. Существенное (в разы) повышение размера суммы задолженности, начиная с которой можно инициировать процедуру банкротства компании в суде. Такая мера была реализована в Австралии (в 4 раза), в Сингапуре (в 10 раз),

¹ Депутаты одобрили в первом чтении законопроект, срывающий с финансистов «корпоративную вуаль». URL: <https://fedresurs.ru/news/9da42530-0afd-47be-9eb5-aaa45c186ef3>. 30.09.20.

в Индии (в 100 раз). Если это сделано в разумных пределах, то возможно без затрат со стороны государства, что в условиях дефицита бюджета важно, качественно изменить ситуацию с грядущим валом банкротств и социальной напряженностью в этой части.

2. Введение нормы об уплате компаниями, которые понесли убытки от COVID-19, налогов и платежей в фонды с 2021 г., исходя из текущего ежемесячного дохода, и рассрочка долга за 2020 г. на 5 лет. Или, как альтернатива, наделение налоговой службы правом предоставления отсрочки по уплате налогов за 2020 г. Для того, чтобы этот механизм действовал эффективно, помимо введения грамотного правового регулирования этого вопроса нужны:

- эффективно работающая система отслеживания ситуации (еженедельный мониторинг);
- оперативная коррекция происходящих процессов;
- право обжалования отказа налоговой службы.

3. Освобождение на год должника (в понимании Федерального закона «О несостоятельности») от обязанности обратиться в арбитражный суд с заявлением о своей несостоятельности при наличии признаков банкротства, если оно вызвано COVID-19.

4. Запрет на расторжение договоров аренды нежилых помещений, арендованных компаниями, скажем, на 2–3 года, с возможностью продления.

Это способно обеспечить неизменные базовые условия существования компаний на срок достаточный, чтобы предотвратить банкротство и сократить издержки на ближайшее время. Для Москвы и Санкт-Петербурга это особенно важно. Принятие этих мер позволит:

- урегулировать проблемы и кредиторов, и должников и, это где возможно, сохранить бизнес;
- разгрузить суды;
- снизить социальную напряженность.

Очевидным плюсом применения предложенных оперативных мер является отсутствие значительных материальных затрат при относительно высокой степени эффективности.

Приложение

Кризис COVID-19 и изменение законодательства о банкротстве¹

Страны	Изменения законодательства о банкротстве
Бельгия	<i>Мораторий на банкротства компаний, затронутых кризисом COVID-19 и его последствиями (действует с 24.04.20 г.): защита от принудительного банкротства (искл. – по решению прокурора или председателя суда, или с согласия должника); защита от ликвидации; защита от превентивного (обеспечительного) и исполнительного ареста и применения иных исполнительных мер. Для предприятий, на которые распространяется план, утвержденный в рамках процедуры судебной реорганизации, сроки оплаты продлеваются на срок действия моратория.</i>

1 Настоящий анализ основан на данных из следующих источников: Coronavirus (COVID-19) Tracker of insolvency reforms globally (as at 2 July 2020). URL: <https://www.insol-europe.org/technical-content/covid19>; Squire Patton Boggs. Impact of COVID-19 on Insolvency Laws: How Countries Are Revamping Their Insolvency and Restructuring Laws to Combat COVID-19. – Squire Patton Boggs.com, 29.04.20.

Страны	Изменения законодательства о банкротстве
Бельгия	Кроме того, стороны не могут расторгать соглашения (в одностороннем или судебном порядке), за исключением трудовых соглашений, в результате нарушения платежных обязательств, затронутым бизнесом. Тем не менее любое лицо может оспорить применимость моратория, обратившись с ходатайством к председателю хозяйственного суда, если есть причины, оправдывающие отмену моратория полностью или частично в отношении бизнеса (т.е. если компания не затронута текущим кризисом COVID-19). Royal Decree No. 15 is in force from 24 April 2020 up to and including 17 May 2020.
Чехия	Отмена обязанности подать заявление о несостоятельности должника. Действует с момента вступления в силу Закона о смягчении последствий эпидемии и до 6 месяцев после прекращения чрезвычайных мер (однако, не позднее 31 декабря 2020 г.), если несостоятельность произошла в результате такой ситуации. Возможность ходатайства о временной приостановке плана реорганизации (в случае если план был утвержден не позднее 12 марта 2020 г. и еще не полностью выполнен). В случае предоставления разрешения, реорганизация не может быть превращена в процедуру банкротства в течение этого периода (x) за исключением срока действия чрезвычайных мер и еще шести месяцев с момента их прекращения до соответствующего периода в отношении действий по относительной неэффективности акта (Actio Pauliana) и (xi) должник – хозяйствующий субъект, не являющийся неплатежеспособным по состоянию на 12 марта 2020 г., будет иметь возможность подать предложение о введении чрезвычайного моратория, который может длиться (в случае продления) до шести месяцев (далее – «чрезвычайный мораторий»); чрезвычайный мораторий будет вновь введен непосредственно Законом № 182/2006 о процедурах несостоятельности. The Act on the Mitigation of the Impact of an Epidemic is effective as of 24 April 2020.
Великобритания	Закон о корпоративной несостоятельности и управлении 2020 г. реформирует систему несостоятельности Великобритании, добавляя новые инструменты реструктуризации, включая: (i) мораторий для компаний, дающий им освобождение от кредиторов, требующих исполнения своих долгов в течение определенного периода времени, пока они ищут спасения или реструктуризации. Мораторий позволит неплатежеспособным компаниям или компаниям, которые могут стать неплатежеспособными, получить 20 рабочих дней, в течение которых они могут попытаться реструктурировать или привлечь инвестиции без действий кредиторов. Этот период может быть продлен еще на 20 дней. В течение периода моратория за делами компаний должен следить квалифицированный специалист по банкротству; (ii) защита поставок компаний, чтобы они могли продолжать торговлю во время моратория; (iii) новый план реструктуризации, связывающий кредиторов с этим планом. Реформы также включают временные ослабления порядка торговли в отношении неплатежеспособного должника, применяемого ретроспективно с 1 марта по 30 сентября 2020 г. Директора могут вести торговлю, не опасаясь за ухудшение финансового положения компаний из-за пандемии. The Corporate Governance and Insolvency Act 2020 is in force from 26 June 2020.
США	Приостановление принудительных действий: 21 марта 2020 г. губернатор штата Нью-Йорк подписал исполнительное постановление, согласно которому «это будет считаться небезопасной и ненадежной деловой практикой, если в ответ на пандемию COVID-19: любой банк, который находится в юрисдикции Департамента, не предоставит отсрочку любому физическому или юридическому лицу, испытывающему финансовые затруднения в результате пандемии COVID-19 в течение 90 дней». Расширен круг предприятий, относимых к малому бизнесу. Согласно закону CARES, должник с совокупной задолженностью до 7 500 000 долл. может квалифицироваться как должник малого бизнеса, по сравнению с суммой в 2 725 625 долл., (на них распространяется Программа ссуд для малого бизнеса). Исключение при определении располагаемого дохода «выплат, производимых в соответствии с федеральным законом, касающимся чрезвычайного

Страны	Изменения законодательства о банкротстве
США	положения в стране, объявленного президентом в соответствии с Законом о чрезвычайных ситуациях в стране». Эта поправка применяется ко всем делам, инициированным до или после вступления в силу Закона CARES, и длится один год. Закон CARES также предусматривает, что: должник может изменить план по реструктуризации, если «должник испытывает или испытал существенные финансовые трудности, прямо или косвенно вызванные коронавирусной болезнью»; изменение может включать продление периода погашения до 7 лет после того, как должен был быть произведен первый платеж по первоначальному утвержденному плану. President signed the CARES Act into law on 27 March 2020.
Франция	Постановление № 2020-341 от 27 марта 2020 г. предусматривает, что <i>проверка на несостоятельность</i> , которая обычно проводится для компаний с 12 марта 2020 г., теперь будет продлена на 3 месяца после завершения чрезвычайного положения в области здравоохранения, с 24 мая 2020 г. до 24 августа 2020 г. Адаптация схемы гарантирования заработной платы: должник может потребовать открытия процедуры реструктуризации (даже если он не обязан делать это в соответствии с Постановлением о несостоятельности), чтобы воспользоваться схемой гарантирования заработной платы Ассоциации для Управления претензиями сотрудников. <i>Увеличение продолжительности процедур и сроков</i> : например, период применения продлен на продолжительность периода чрезвычайной ситуации. Ordinance (ordonnance) No. 2020-341 of March 27, 2020 'Adapting the Rules relating to Difficulties of Companies and Farms in the Health Emergency' (the 'Insolvency Ordinance') entered into force on 29 March 2020.
Германия	<i>Временное приостановление</i> (до 30 сентября 2020 г. – с возможностью продления до 31 марта 2021 г.) <i>обязанности директоров подать заявление о несостоятельности</i> без неоправданной задержки и не позднее трех недель (21 день) после того, как они стали неплатежеспособными или имеют чрезмерную задолженность. Для применения такого приостановления необходимо доказать, что неплатежеспособность компании вызвана пандемией коронавируса и что компания запросила государственную помощь или ведет серьезные переговоры о финансировании или реструктуризации с разумными перспективами реструктуризации. The COVID-19 Insolvency Suspension Act (COVInsAG) was published on 27 March in the Federal Gazette and has retrospective force from 1 March 2020 onwards.
Италия	<i>Слушания и процессуальные сроки приостановлены</i> : с 9 марта по 11 мая 2020 г. Такое приостановление распространяется на ситуации, касающиеся незавершенного производства по делу о несостоятельности, представления отчетов практикующими специалистами по несостоятельности и выполнения ими своих обязанностей. <i>Приостановлено действие правил рекапитализации или ликвидации</i> : для компаний с дефицитом, рассчитанным по бухгалтерской стоимости, приостановлено указанным Указом № 23 до 31 декабря 2020 г. Таким образом, в случае дефицита, превышающего размер уставного капитала, обязанности директоров по ликвидации компании приостанавливаются. <i>Перенос принятия новых законов о несостоятельности</i> : с 15 августа 2019 г. до 1 сентября 2021 г. вступление в силу нового Кодекса о кризисе и несостоятельности предприятий (утвержден Законодательным декретом № 14 от 12 января 2019 г.). <i>Продлены соглашения о превентивном разрешении и реструктуризации</i> : одобренные кредиторами и ратифицированные судами: сроки выполнения плана реструктуризации, истекающие с 23 февраля 2020 г. по 31 декабря 2021 г., продлены на 6 месяцев; утвержденные кредиторами, но еще не ратифицированные судами по состоянию на 23 февраля 2020 г. Должник имеет право обратиться в суд за получением срока для подачи нового плана или предложения по соглашению с кредиторами или продлении срока выполнения уже утвержденного плана. <i>Банкротство и чрезвычайное администрирование приостановлены</i> : все ходатайства о банкротстве (или административном закрытии, Liquidazione Coatta Amministrativa, или чрезвычайной администрации, Amministrazione Straordinaria), поданные в период с 9 марта по 30 июня 2020 г., поданные либо кредиторами, либо самим должником, должны быть объявлены неприемлемыми.

Страны	Изменения законодательства о банкротстве
Италия	<p><i>Налоговые претензии приостановлены:</i> взыскание, меры обеспечения, и исполнение налоговых претензий приостановлены до 31 мая 2020 г.</p> <p><i>Банковские и другие кредиты: например, овердрафт не может быть отозван до 30 сентября 2020 г.</i> Ипотека и кредиты со сроком погашения до 30 сентября 2020 г. должны быть продлены вместе с соответствующими дополнительными элементами (такими как обеспечение) и без каких-либо формальностей до 30 сентября 2020 г.</p> <p>Law Decree 17th March 2020 No. 18 converted into law from 24 April 2020; No. 27 and Law Decree 8th April 2020 No. 23 will be converted into law 60 days from its publication on 8 April 2020.</p>
Испания	<p><i>Изменение срока для подачи директорами заявления о несостоятельности:</i> Испания смягчила строгий двухмесячный срок неплатежеспособности, соблюдение которого ранее требовалось от директоров при подаче заявления о несостоятельности.</p> <p><i>Соблюдение процессуальных сроков:</i> если сторонам требуется решение суда по разрешению споров, чтобы урегулировать разногласия с кредиторами, они могут подать судебный приказ в компетентный суд, но он не будет решен до тех пор, пока не будет отменено соблюдение процессуальных сроков. Меры в отношении COVID-19 включают общее приостановление сроков судебного разбирательства, включая в данном случае производство по делу о несостоятельности.</p> <p>В течение 1 года с начала объявления эпидемии COVID-19 в Испании заемщики, которые ранее достигли соглашения о рефинансировании, могут начать новый процесс рефинансирования, заемщики с добровольным соглашением компаний (a Company voluntary arrangement, CVA): могут скорректировать кредитную оценку, достигнутую в рамках несостоятельности, могут пересмотреть CVA, если заемщик узнает о нарушении существующей CVA и от него не потребуется подавать заявление о ликвидации, в рамках несостоятельности, при условии, что заемщик подает предложение о внесении поправок в CVA, и в любых случаях банкротства, объявленных в течение этого периода, любой аукцион активов (кроме процесса согласно плану ликвидации, если таковой имеется) должен осуществляться через суд. Эти положения не распространяются на случаи любых банкротств, объявленных в течение 2-х лет после начала эпидемии COVID-19 в Испании, если финансирование, в любой форме предоставлено заемщику специально связанными лицами (specially connected persons) (или в результате платежей, произведенных этими специально связанными лицами третьим сторонам от имени заемщика). Такие случаи будут рассмотрены как обычная претензия.</p> <p>Now in force up to 31 December 2020.</p>
Аргентина	<p><i>Возможность продления различных сроков:</i> в решении суда, в котором назначается начало процедуры реорганизации, должны быть установлены различные процессуальные даты, до которых должны иметь место соответствующие определенные в ходе производства по делу о несостоятельности правовые акты (например, дата, к которой кредиторы должны представить свои требования для проверки кредитов, возможность представления индивидуального и общего отчета и истечение периода эксклюзивности). На практике определение графика банкротства означает адаптацию к каждому конкретному случаю в пределах крайних сроков, в целом определенных в LCQ.</p> <p>Pursuant to Article 14 of the Argentine Bankruptcy Law number 24522 as amended ('LCQ').</p>
Индия	<p><i>Повышен порог для иницирования формальной несостоятельности:</i> Министерство по корпоративным делам правительства Индии увеличил порог для определения дефолта в делах о несостоятельности (с 1 лакха (100 тыс.) до 1 кропа (10 млн) индийских рупий (10 млн) посредством внесения поправки в раздел 4 Кодекса (уведомление от 24 марта 2020 г.).</p> <p><i>Специальная система урегулирования несостоятельности для ММСП (микро-, малого и среднего предпринимательства):</i> Правительство решило уведомить о специальной системе урегулирования несостоятельности для ММСП. В дополнение к ранее объявленным мерам это будет касаться увеличения порога</p>

Страны	Изменения законодательства о банкротстве
Индия	определения «дефолта» в соответствии с Кодексом. Указанные меры будут способствовать обеспечению непрерывности бизнес-операций и ликвидности. Исключение периода локдауна при исчислении сроков. In effect, amendments have been taken in the IBBI (Insolvency Resolution Process for Corporate Persons) Regulations 2016 and the IBBI (Liquidation Process) Regulations 2016.
Сингапур	Повышение порога банкротства и неплатежеспособности. Денежный порог банкротства для компаний и партнерств повышен с 10 тыс. до 100 тыс. сингапурских долларов, т.е. в 10 раз. Продление периода ответа должника на требования кредитора: период ответа должника на установленное законом требование кредитора увеличен в случае юридических лиц до 3 недель. Дополнительные положения приостанавливают определенные принудительные действия против сторон, не подавших предварительную форму, и обеспечивают временную защиту директоров от неплатежеспособных должников. Запрет определенных судебных исков против не исполняющих сторон: запрещено договаривающейся стороне возбуждать следующие судебные иски против не исполнившей стороны: (1) подача иска в суд и производство по делу о несостоятельности, включая, среди прочего, те иски, которые касаются договоренностей, судебного управления и ликвидация; (2) принудительное исполнение любого обязательства, обеспеченного недвижимым, а также движимым имуществом, используемым для целей бизнеса или торговли; (3) взыскание или исполнение обязательств за счет залога, предоставленного по строительному контракту; (4) расторжение договоров аренды нежилых помещений. Срок действия этих мер составляет 6 месяцев и может быть продлен на срок до 1 года ¹ . Certificate of Urgency the coronavirus (COVID-19) (Temporary Measures) Bill (Bill) On 7 April 2020.
Китай	Переговоры под надзором суда между должником и кредиторами до открытия процедуры банкротства: если должник не имеет возможности выполнить свое обязательство по выплате причитающейся задолженности из-за негативного влияния коронавируса (COVID-19) или в связи с мерами по предотвращению эпидемии и борьбы с ней, несмотря на то, что кредиторы могут ввести открытое производство по делу о банкротстве, суд должен вести прямые переговоры между должником и этими кредиторами с целью достижения нового соглашения, такого как рассрочка платежа, продление срока погашения долга, изменение цены контракта и т.д. Различие реальных причин неплатежеспособности при рассмотрении критериев банкротства: при проверке критериев банкротства после подачи заявления о банкротстве и до официального распоряжения о возбуждении дела о банкротстве суд обязан установить реальную причину, вызвавшую финансовые затруднения должника. Если должник оказался неплатежеспособным только из-за эпидемической ситуации или мер по предотвращению и контролю эпидемии и находился в хорошем финансовом состоянии до вспышки коронавируса (COVID-19), суд должен сделать все возможное, чтобы предотвратить вступление должника в банкротство. Дальнейшее движение от исполнительного процесса к процедуре банкротства: в ходе исполнительной процедуры, если суд обнаружит, что должник отвечает требованиям критериев банкротства из-за распространения эпидемии, но имеет потенциальную перспективу восстановления платежеспособности, суд должен попросить кредиторов открыть процедуру банкротства в соответствии с политикой «Переход от исполнения к банкротству». Продление периода реорганизации с 9 до 6 месяцев: из-за негативного воздействия мер профилактики и контроля эпидемии, если уполномоченный орган или администратор, согласно Закону Китая о банкротстве предприятий (China's Enterprise Bankruptcy Law, EBL 2006), не смог подать проект реорганизации вовремя в течение максимального срока в 9 месяцев (6 месяцев плюс 3 месяца продления) в соответствии с EBL 2006, ст. 79, суд может разрешить продление срока еще

¹ Coronavirus (COVID-19) Singapore insolvency reforms COVID-19 (Temporary Measures) Bill. URL: <https://www.insol-europe.org/technical-content/covid19national-reports>. 14.04. 2020.

Страны	Изменения законодательства о банкротстве				
Китай	максимум на 6 месяцев на основании заявления должника в уполномоченный орган или администратора, принимая во внимание фактическое влияние эпидемической ситуации или мер профилактики и контроля эпидемии на процедуру реорганизации.				
Швеция	<i>Предоставляются некоторые виды государственных субсидий при финансовых затруднениях</i> , однако компании, в отношении которых уже инициирована процедура банкротства или иным образом неплатежеспособные, исключаются из категорий получателей некоторых видов субсидий, направленных на смягчение экономического воздействия коронавируса, включая новые правила, в частности сокращенный рабочий день и субсидии по скайдке на аренду.	<i>Отсрочка уплаты налогов</i> : принят закон, который позволяет Налоговому агентству Швеции предоставлять отсрочку уплаты налогов, подлежащих уплате в период с января по сентябрь 2020 г., например, налога на добавленную стоимость. Отсрочка может быть предоставлена максимум на 1 год. Директора и акционеры компаний, которым была предоставлена отсрочка, не будут нести личную ответственность за уплату налоговой задолженности компаний, поскольку налоги, являющиеся предметом решения об отсрочке, уплачиваются до окончания периода отсрочки или принятия мер или принятия мер по погашению долгов компании не позднее нового срока платежа после периода отсрочки.			
Австралия	<i>Федеральное правительство Австралии распорядилось ослабить законодательство по отношению к неплатежеспособному должнику</i> сроком на 6 месяцев. В течение этого времени директора будут освобождены от своей обязанности – препятствовать торговле с компанией, если она неплатежеспособна, в отношении долгов, возникших в ходе обычной деятельности. Эта норма относится только к долгам, возникшим в ходе обычной деятельности, а не в случаях нечестности и мошенничества.	<i>Временное увеличение пороговых значений и времени для выполнения требований</i> : установленный законом порог требований увеличивается с 2 000 долл. до 20 000 долл. Срок выполнения требований составляет от 21 дня до 6 месяцев. Пороговая сумма для выдачи Уведомления о банкротстве также увеличивается, с суммы в 5 000 долл. до 20 000 долл. Правительство также увеличивает срок, в течение которого необходимо соблюдать Уведомление о банкротстве, с 21 дня до 6 месяцев. Если должник заявляет о намерении подать ходатайство должника, мораторий продлевается с 21 дня до 6 месяцев.	<i>Взыскания/ исполнение требований по налогам Австралийской налоговой инспекции могут быть приостановлены</i> . Кроме того, компании могут также добиваться индивидуального сокращения или отсрочки налоговых платежей.	<i>В соответствии с Законом о корпорациях от 2001 г., полномочия бухгалтера были временно изменены с целью облегчения исполнения обязательств</i> . Эти изменения будут действовать в течение 6 месяцев, и любой документ, подписанный бухгалтером, будет применяться в течение 6 месяцев с даты его изготовления.	<i>Новые положения о виртуальных собраниях и электронном подписании документов</i> : Закон о корпорациях 2001 г., Положения о корпорациях 2001 г. и Правила практики банкротств теперь разрешают виртуальные собрания (например, собрания акционеров, кредиторов и собрания, связанные с управлением инвестиционными проектами) и электронное оформление документов компанией при подписании контрактов на 6 месяцев с 6 мая 2020 г.
Япония¹	По состоянию на 16 апреля количество листинговых компаний, которые раскрыли влияние событий, связанных с COVID-19, на их результаты, составляло 1389, или 36,7% от всех листинговых компаний, а пересмотр в сторону понижения результатов деятельности этих компаний составил 1801,3 млрд долл. от продаж и 1048,2 млрд долл. прибыли.	Ввиду того, что многие листинговые компании приближаются к крайнему сроку для объявления своих финансовых результатов за финансовый год, заканчивающийся в марте 2020 г., Токийская фондовая биржа рекомендовала раскрыть информацию о рисках банкротства заранее, указав, что финансовые результаты			

¹ Здесь и далее: Coronavirus (COVID-19) – Tweaks to ground operations for bankruptcy proceedings in Japan in light of COVID-19 24/04/2020. URL: <https://www.insol-europe.org/technical-content/covid19national-reports>

Страны	Изменения законодательства о банкротстве
Япония	<p>могут быть уточнены после завершения срока, и эта «задержка» в соблюдении крайнего срока раскрытия информации должна объясняться только в том случае, если задержка значительна. Кроме того, компании могут указывать свои прогнозы доходов как «нефиксированные» и предоставлять соответствующие обновления после завершения. Кроме того, Агентство финансовых услуг, финансовый регулятор Японии, указало, что крайний срок для раскрытия отчетов по ценным бумагам о финансовых результатах компаний, заканчивающихся в марте, будет продлен до конца сентября этого года, примерно на 3 месяца позже, чем обычно, даже если заявка на продление не подается.</p> <p>По состоянию на 17 апреля 2020 г. количество компаний, которые стали неплатежеспособными в результате событий, связанных с COVID-19, составляло 66 по стране (41 были банкротами и 25 – в процессе подготовки к банкротству), большинство из которых находилось в обрабатывающей промышленности, розничной торговле, связанной с личным потреблением, и сфере услуг. Только в марте произошло 740 банкротств, что примерно на 11,7% больше, чем за тот же месяц год назад. Общий долг в марте составил 105,49 млрд долл., что примерно на 9,0% больше, чем в 2019 г. Ввиду этих обстоятельств, несмотря на отсутствие изменений в законе, Окружной суд Токио решил отложить все собрания кредиторов по делу о банкротстве, которые были запланированы с 8 апреля по 8 мая 2020 г., до даты, которая состоится через 12 недель.</p> <p>Кроме того, в гражданском процессе реабилитации реабилитационные должники, их адвокаты и надзорные органы не обязаны появляться на собраниях кредиторов. Несмотря на то, что суд свернул свою деятельность, он продолжает отвечать на подачи новых петиций, а также проводить срочные встречи и консультации.</p> <p>Что касается работы во внесудебном порядке, Японская ассоциация специалистов по оздоровлению принимает общие запросы по электронной почте и продолжает обрабатывать заявки на предварительную консультацию по телефону, электронной почте и даже при личной встрече.</p> <p>Правительство также подготовило следующие меры финансовой поддержки не только для малых и средних предприятий (МСП), но и для крупного бизнеса – <i>ссуды и специальные схемы гарантий для МСП, государственные субсидии для трудоустройства и защиты заемщиков, которые не в состоянии платить аренду</i>. Однако с расширением действия Декларации о чрезвычайном положении от 16 апреля ожидается, что бизнес-показатели компаний еще ухудшатся из-за закрытия предприятий и сокращения часов работы.</p> <p>«Declaration of Emergency for Covid-19» (the Declaration of Emergency) on 16 April 2020.</p>

6.3. Платформенные компании: особенности бизнес-модели и корпоративного управления¹

Цифровизация деятельности корпораций в России и мире имела большое значение и до 2020 г. Компании, стремящиеся быть конкурентоспособными на гиперконкурентных рынках с быстроменяющимися потребностями клиентов, где это возможно, с разными объемами и скоростью переводили свой бизнес в цифровой формат. Стремительное распространение COVID-19 в 2020 г. придало дополнительный стимул к цифровизации экономики в связи с вынужденным социальным дистанцированием и изоляцией. Технологические компании и компании, которые смогли перевести свой бизнес в онлайн, остались на плаву, хотя часто и не без ощутимых потерь. Платформенные компании, благодаря свойственной им скорости и гибкости, легче традиционных

¹ Автор раздела: Полежаева Н.А., канд. юрид. наук, ст. науч. сотр. лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС.

корпораций адаптировались к условиям пандемии. Например, Сбер и Яндекс, воспользовавшись сложившейся ситуацией, расширили свои цифровые экосистемы, но понесли некоторые потери прибыли. Wildberries и Mail.ru, напротив, существенно увеличили свои доходы за время кризиса. Такая жизнеспособность платформенного бизнеса в экстремальных условиях делает актуальным более подробное рассмотрение этой модели.

6.3.1. Цифровая экономика. Платформы как проявление цифровизации в деятельности компаний

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.¹. Считается, что переход к цифровой экономике станет результатом грядущей четвертой промышленной революции, или «Индустрини 4.0»².

Третья промышленная революция середины 60-х годов XX в. характеризуется появлением полупроводников, персональных компьютеров и Интернета. Вместе с ней на смену присущим для первой и второй промышленных революций централизованным и иерархическим моделям бизнеса должно прийти горизонтальное взаимодействие. Четвертая революция пойдет дальше. Ее отличают уже повсеместное распространение мобильного Интернета, роботизация промышленности и сферы услуг (в том числе искусственный интеллект и Интернет вещей), взаимопроникновение технологий в физической, биологической и цифровой сферах. Распространение информационных технологий должно привести к формированию нового общества со сложными сетевыми структурами³.

В соответствии с принятым в России официальным определением, цифровая экономика представляет собой хозяйственную деятельность, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме⁴.

1 Negroponte N. Being Digital. New York: Alfred A. Knopf. 1995. 243 р.

2 См. здесь и далее: Алевалова Е.А., Полежаева Н.А., Радыгин А.Д. Стандарты и практика корпоративного управления: некоторые актуальные тенденции // Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 41) / [В. Мас и др.; под науч. ред. д-ра экон. наук Кудрина А.Л., д-ра экон. наук Радыгина А.Д., д-ра экон. наук Синельникова-Мурылева С.Г.]. М: Ин-т Гайдара, 2020. С. 486–496.

3 Вайпан В.А. Правовое регулирование цифровой экономики: история, теория, практика // Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / под ред. Белицкой А.В., Белых В.С., Беляевой О.А., Егоровой М.А. и др. Отв. ред. В.А. Вайпан. М.: Юстицинформ, 2019. 376 с.; Молотников А.Е. Четвертая промышленная революция и современное осмысление корпоративной формы ведения бизнеса // Предпринимательское право. 2017. № 2. С. 3–16.

4 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, № 8, ст. 803). Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf

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 коммерции¹, как экономику, умноженную на новые технологические возможности, прежде всего возможности сбора, хранения и передачи огромных массивов данных².

Специалисты отмечают, что уже сегодня постиндустриальная экономика активно трансформируется и разделяется на экспоненциальную экономику физического мира и цифровую экономику виртуального мира (гибридная реальность). В качестве одной из причин этого явления называется проблема недостатка материальных ресурсов из-за непрерывного роста численности населения, которая может быть решена смещением части потребления в «цифру». В цифровой экономике идут процессы дематериализации вещей, демократизации и демонетизации продуктов. Главными в цифровом мире становятся скорость и гибкость. В результате крупные компании с жесткой корпоративной вертикалью и авторитарным централизованным центром принятия решений не успевают за изменениями³.

Уже сегодня цифровизация проникает в деятельность корпораций. Одним из проявлений этого процесса является распространение платформенных компаний. Платформизация характеризуется существенной «реформирующей силой, способной перестраивать ландшафт современных рыночных отношений, трансформировать традиционные и формировать совершенно новые рынки, отрасли и инновационные бизнес-модели, менять представления о методах и инструментах управления организациями, конкурентных отношениях, создании и распространении инноваций, а также влиять на отдельные аспекты экономической и социальной жизни человека, его свободы и независимости»⁴.

6.3.2. Платформенные компании и традиционные корпорации

Изначально корпорации были организованы как закрытые централизованные иерархические структуры, характеризующиеся (1) высоко централизованным источником власти, (2) четкой границей между корпорацией и внешним миром; (3) прочной и формальной иерархией с функционально дифференцированными ролями; (4) стандартизованными операционными системами и процедурами, продиктованными централизованной властью. Такая высокобюрократизированная модель имеет смысл, когда главной целью компаний является минимизация транзакционных затрат и информационной

1 Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 11. С. 5–18.

2 Алиев В.М. Политико-правовые аспекты перехода к цифровой экономике в России // Российский следователь. 2018. № 9. С. 48–52.

3 Ференц В. Алексей Минин («Делoitte»): Главное в digital – скорость и гибкость [Интервью с А. Мининым] // Банковское обозрение. 2019. № 4. С. 42–45.

4 Осипов Ю., Юдина Т., Гелисханов И. Цифровая платформа как институт технологического прорыва // Экономические стратегии, 2018, № 5 (155). С. 22–29.

асимметрии и предоставление статических продуктов или услуг на устойчивом национальном рынке¹.

Однако сегодня работа на гиперконкурентных глобальных рынках на фоне цифровой трансформации (т.е. экспоненциального технологического роста² и быстроменяющихся потребительских потребностей) требует постоянного развития, которое в основном происходит за счет инноваций в продуктах и услугах, технологиях, а также в последнее время все больше благодаря инновациям на основе цифровых платформ.

В законодательстве и науке не существует единого понятия платформы. Например, платформы определяют как «интегрированные активы, позволяющие компании извлекать дополнительную ценность за счет различных эффектов»³. Ряд авторов под цифровыми платформами в широком значении понимают «гибридные структуры (организации, системы, технологии), ориентированные на создание ценности путем обеспечения и облегчения прямого взаимодействия и обмена между двумя или несколькими группами внешних пользователей в рамках единой цифровой экосистемы⁴ алгоритмизированных отношений»⁵. Также платформу рассматривают как «бизнес, основанный на осуществлении создающих ценность взаимодействий между внешними производителями и потребителями»⁶. Первой экономической экосистемой иногда называют телефонную сеть, появившуюся в XIX в. на платформе аналогового коммуникатора телефонных каналов, на который замыкалась сеть телефонной связи.

По сравнению с традиционными платформенными компаниями более конкурентоспособные, быстро растут и распространяются на различных рынках. Эти новые субъекты экономики разрабатывают оригинальные стратегии развития бизнеса, новые источники конкурентных преимуществ и добавленной стоимости, обеспечивают переход от цепочек создания ценности к партнерским сетям, формируют среду для совместной эволюции компаний и рынков. 8 из 10 компаний, входящих в десятку по рыночной капитализации в мире, имеют в своей основе платформу (*табл. 8*).

Традиционная компания создает ценность для потребителя линейным (конвейерным) путем (цепочка создания ценности). Упрощенно это выглядит следующим образом. Поставщики обеспечивают производителя сырьем,

1 См. здесь и далее: 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>

2 Линейный рост – это стабильная во времени прямая линия, результат многократного добавления постоянной. В свою очередь линия экспоненциального роста представляет собой «взлет». Такой рост является результатом многократного умножения.

3 Маркова В. Д. Бизнес-модели компаний на базе платформ / Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 127–135.

4 По аналогии с природной экосистемой, представляющей собой функциональное единство живых организмов и среды их обитания, экономическая экосистема объединяет платформу и ее участников, а также вкладываемые ими ресурсы.

5 Осипов Ю., Юдина Т., Гелисханов И. Цифровая платформа как институт технологического прорыва // Экономические стратегии. 2018, № 5 (155). С. 22–29.

6 Новожилов К.С., Голубев Д.В., Энтин Н.И. Явление платформизации и анализ архитектуры цифровых платформ // Colloquium-journal. 2019. № 15 (39).

Таблица 8

**Топ-10 компаний по рыночной капитализации компаний в мире
по состоянию на июль 2020 г.**

Место	Компания	Плат-форма	Страна	Сектор	Рыночная капи- тализация (млрд долл.)
1	Saudi Arabian Oil	✗	Саудовская Аравия	Нефть и газ	1741
2	Apple	✓	США	Технологии	1568
3	Microsoft	✓	США	Технологии	1505
4	Amazon	✓	США	Потребитель- ские услуги	1337
5	Alphabet	✓	США	Технологии	953
6	Facebook	✓	США	Технологии	629
7	Tencent	✓	Китай	Технологии	599
8	Alibaba	✓	Китай	Потребитель- ские услуги	577
9	Berkshire Hathaway	✗	США	Финансы	430
10	Visa Inc-Class A	✓	США	Финансы	372

Источник: PwC. Global Top 100 companies by market capitalisation (July 2020). P. 11. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/publications/assets/global-top-100-companies-june-2020-update.pdf>

которое проходит некоторую обработку со стороны производителя и превращается в продукт (услугу), приобретаемый потребителем. Готовый продукт имеет большую ценность по сравнению с сырьем. Производитель стремиться снизить цену сырья и обработки и повысить ценность готового продукта¹.

В отличие от традиционной корпорации платформенная компания не создает материальных продуктов и почти не создает ценность. Ее «продуктами» можно назвать:

- платформу, саму по себе имеющую небольшую ценность;
- политику компании (т.е. владельца платформы) по установлению правил взаимодействия остальных участников платформы (поставщики, разработчики, партнеры, потребители) и использования ее ресурсов (приложения, информация, товары и пр.).

Платформа и политика не требуют обеспечения сырьем для превращения в их продукты, не приобретаются потребителем. Таким образом, основными активами платформенной компании являются участники платформы и вкладываемые ими внешние ресурсы. В отличие от традиционной компании

¹ См. здесь и далее: Конопатов С.Н., Салиенко Н.В. Анализ бизнес-моделей на основе платформ // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия Экономика и экологический менеджмент. 2018. № 1. С. 21–32.

платформенная не владеет этими активами, а только координирует их посредством своей политики.

Ценность платформы для участников определяется ее размером. Платформы с большим числом участников привлекают новых участников, становясь еще больше и, соответственно, ценнее и тем самым привлекая еще больше новых участников. Постоянные улучшения для платформы со стороны поставщиков и разработчиков повышают ценность платформы, привлекая новых потребителей. Рост числа потребителей в свою очередь привлекает новых поставщиков и разработчиков (сетевой эффект). Благодаря этому рост платформенного бизнеса не требует существенных материальных затрат, в отличие от роста линейного.

Превосходство внешних ресурсов над внутренними хорошо демонстрирует пример Nokia и Waze. В 2007 г. Nokia приобрела за 8,1 млрд долл. владеющую крупнейшей в мире сетью датчиков дорожного трафика фирму Navteq, что должно было обеспечить компании доминирующее положение на рынке цифровых карт, мобильного и онлайнового информирования о дорожной обстановке. Созданная в это же время компания Waze не вкладывалась в систему датчиков дорожного трафика, а использовала возможности смартфонов с датчиками GPS, собирая информацию о местоположении их пользователей и, следовательно, о дорожном трафике. Уже через 4 года количество источников (участников) Waze в 10 раз превысило количество дорожных датчиков Navteq. При этом добавление нового источника для Waze почти ничего не стоило тогда, как обновление системы Navteq стоило огромных денег.

В 2013 г. Waze с около 50 млн источников (участников) была приобретена Google за 1,1 млрд долл., почти не имея при этом инфраструктуры или большого штата сотрудников.

Таким образом, платформенный подход Waze оказался намного эффективнее традиционной модели бизнеса Nokia, медленной и основанной на владении затратными материальными активами.

Платформенные компании Uber, Airbnb, Alibaba, не владея ни одним материальным активом, будь то такси, жилье или товары, вытесняют традиционные компании (службы такси, гостиницы, супермаркеты) с соответствующих рынков.

Следует отметить, что с развитием Интернета вещей новыми составляющими платформенной экосистемы помимо платформы, ее участников и вкладываемых ими ресурсов становятся различные вещи – от станков до холодильников. Объединение информации и вещей вместе с сетевым эффектом обеспечивает платформенный бизнес стремительным ростом, недоступным при традиционном линейном способе организации бизнеса.

Итак, платформенные компании организуют свою внутреннюю деятельность более плоским и инклюзивным способом, увеличивая возможности для постоянных инноваций. Можно сказать, что именно роль алгоритмизированного посредника, который обеспечивает и облегчает осуществление прямого взаимодействия и обмена с использованием инструментов накопления и обработки больших данных, сложных алгоритмов подбора сочетаний субъектов,

точного ценообразования и пр., вместе с организацией, направленной на инновации, отличают платформенные компании от традиционных.

Платформы используют сетевые технологии для посредничества в экономическом обмене, передаче информации или объединении людей. Способствуя взаимодействию между создателями и получателями ценности, платформенные компании получают прибыль.

Помимо использования новых технологий для транзакционного посредничества, обмена информацией или для объединения людей, общим для платформенных компаний также является организация их внутренней деятельности для содействия сотрудничеству нескольких заинтересованных сторон, чтобы обеспечить постоянные инновации в функциях платформы и соответствующих продуктах и услугах (интерактивные годовые отчеты; возможность для сотрудников принимать участие в значимых лично для них, а не только для компании, проектах и др.). Заинтересованные стороны включают менеджеров, сотрудников, инвесторов, потребителей, разработчиков, создателей контента, другие компании и пр. Этим платформенные компании отличаются от централизованной иерархической и закрытой структуры традиционной компании.

Платформенная компания использует вклад заинтересованных сторон и обратную связь для улучшения опыта и взаимодействия участников с платформой. Платформенные компании подрывают и децентрализуют существующие модели бизнеса, убирая традиционных посредников. Эти компании способствуют более прямым децентрализованным (peer-to-peer) транзакциям.

Развитие платформ совпало со значительным снижением информационных издержек, что трансформирует традиционный баланс между преимуществами внутреннего (рынка компании) и внешнего рынков. В этом смысле информационные технологии способствуют размытию границы между компанией и рынком.

В лучших и самых успешных компаниях управление больше не связано с иерархией, контролем или четкой границей между компанией и миром. Вместо этого основное внимание уделяется созданию плоской, открытой и инклюзивной организационной среды, которая использует таланты всех заинтересованных сторон в сети этой компании. Таким образом, платформы строятся на идее обеспечения постоянных инноваций посредством открытого и инклюзивного процесса сотрудничества. Организация платформ, основанная на инновациях, отделяет их от четко определенных, фиксированных иерархий, статических ролей и авторизированных процедур традиционных компаний.

Таким образом, платформы являются адаптацией к реалиям быстро развивающихся технологий и гиперконкурентных глобальных рынков.

6.3.3. Выгоды участников платформы. Вопрос монетизации

Платформенная компания создает ценностное предложение не только для потребителей, но и для других участников – поставщиков и разработчиков.

Выгоды поставщиков, разработчиков и потребителей очевидны. Первые две группы получают доступ к большому рынку со всеми его пользователями. Кроме того, разработчик может создать собственную платформу на основе своего приложения, делая экосистему многоуровневой. Например, приложение Instagram, изначально разработанное на платформе программного обеспечения IOS, само по себе является социальной платформой. В свою очередь потребитель экономит усилия и время за счет выполнения множества функций на одной платформе (например, цифровая экосистема Сбер объединяет банковские и многочисленные небанковские элементы).

Платформенная компания не продает товары и услуги, а предлагает определенную технологию, которая позволяет создавать ценность для всех участников платформы. Поэтому важным вопросом является монетизация – извлечение части создаваемой платформой дополнительной ценности владельцем платформы – не разрушающая сетевой эффект платформы. Сегодня существует несколько основных способов монетизации в виде оплаты:

- доступа к платформе и генерируемым ей данным, подписки (Netflix, частично YouTube);
- комиссии (Delivery Club, Яндекс.Такси);
- рекламного места (ВКонтакте, Google, Alibaba);
- транзакций (Visa);
- интерфейса прикладного программирования (eBay);
- франшизы (BlaBlaCar);
- другие способы.

6.3.4. Виды платформ

Платформенный бизнес ассоциируется в первую очередь с технологическими компаниями, которые управляют:

- социальной платформой (ВКонтакте, Одноклассники, Facebook, Instagram);
- платформой для обмена (платформа услуг) (Avito, Amazon, Airbnb, Uber);
- информационной платформой (контент-платформа) (RuTube, YouTube, Medium, Netflix);
- платформой программного обеспечения (Apple IOS, Google Android);
- платформой блокчейн (платформа смарт-контракта) (Ethereum, EOS).

Однако платформенная модель бизнеса применяется и, к примеру, компаниями, занимающимися розничной торговлей. Платформы также начали проникать в сферу финансовых услуг.

По числу групп участников платформы можно выделить¹:

- двусторонние платформы-интеграторы (или транзакционные);
- многосторонние платформы (или инновационные).

Двусторонние платформы-интеграторы (транзакционные платформы) (Яндекс.Такси, Avito, Aviasales, Airbnb) объединяют 3 группы участников, согласовывая спрос и предложение на определенном рынке:

¹ См. здесь и далее: Маркова В. Д. Бизнес-модели компаний на базе платформ // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 127–135.

- владелец платформы (привлекает, объединяет и стимулирует пользователей платформы);
- поставщики товаров и услуг;
- потребители.

Такие платформы предлагают инновационные решения некоторых проблем: облегчают доступ для потребителей (образовательные платформы Stepik, Смотри.Учись и др.), избавляют от лишних посредников (Яндекс.Такси, интернет-магазины Wildberries, Ozon и др.), помогают в поиске билетов, жилья и пр. (Skyscanner, Tutu, Booking, Ticketland и мн. др.).

Популярность платформы-интегратора зависит от количества ее пользователей, поскольку главным ее результатом является усиленный цифровыми технологиями сетевой эффект. Развитие цифровых технологий способствует появлению более сложных платформ-интеграторов.

По сути, платформа-интегратор сама является посредником, поскольку только объединяет поставщиков через централизованную закрытую платформу и перепродает их товары и услуги, используя имеющиеся технические средства (смартфоны, системы GPS, сложные системы оплаты). В связи с этим интересным представляется предположение об отказе от такого вида платформы с развитием технологии блокчейн, которая позволит поставщикам напрямую взаимодействовать с потребителями¹.

Многосторонние платформы (инновационные платформы) (Яндекс, Telegram, iPhone, платежные системы) процветают за счет массового сотрудничества, организованного на принципах открытости, обмена информацией и глобальной деятельности.

Многосторонняя платформа объединяет минимум четыре группы участников:

- владелец платформы;
- независимые разработчики;
- партнеры по сбыту, продвижению, оказанию услуг (поставщики, продавцы, консультанты и пр.);
- потребители.

Независимые разработчики создают дополнительные товары и услуги, способствуя развитию платформы и формированию на ее основе экосистемы.

Помимо сетевого эффекта важными источниками развития многосторонних платформ являются активы независимых разработчиков (знания, ресурсы, время), используемые для создания дополнительной ценности, что позволяет говорить об экономике участия или совместного потребления (шеринга), а также совместные инновации, производимые платформой большие данные, новые механизмы партнерства и конкуренции, направленные на развитие платформы.

Таким образом, рассматриваемый вид платформы формирует экономическую экосистему, является новой моделью бизнеса, объединяющей участников и ресурсы для создания и распространения ценности для потребителей.

Также иногда выделяют платформу «цифрового двойника» – сложного изделия или проекта (Boeing, BMW), которая представляет собой цифровое рабочее

¹ Тапскотт А., Тапскотт Д. Технология блокчейн. М.: Эксмо, 2017. С. 42, 43.

пространство в производственной сфере. Эта сетевая структура заменяет традиционную модель производственного аутсорсинга в рамках цепочки поставок.

Платформа объединяет две группы участников:

- владелец платформы;
- поставщики как партнеры и разработчики.

Сегодня разработка и вывод на рынок новых сложных физических объектов требует работы с широкой экосистемой партнеров. В связи с этим владелец платформы больше сосредоточивается на управлении, как распределенной базой партнеров, так и поступающей от партнеров и разработчиков дизайном и разработкой. При этом владелец уступает часть своих производственных компетенций.

Например, открытая для партнеров платформа сотрудничества Boeing позволяет им смотреть и изменять чертежи и модели, проверять на совместимость их составляющие. Несмотря на возможность утечки информации, такой подход способствует развитию сотрудничества и специализации участников. Владелец платформы повышает оперативность и маневренность бизнеса, его партнеры, принимая на себя часть разработки, в итоге увеличивают свою долю дохода в конечном продукте.

В результате постепенного открытия доступа к платформам независимым разработчикам все чаще наблюдается переход компаний от внутренних платформ и платформ-интеграторов к многосторонним платформам. Например, Amazon пригласила на свою торговую платформу независимые компании, в том числе конкурентов.

Отметим, что в зависимости от единицы анализа помимо экономической платформенной экосистемы выделяются также бизнес-экосистема, сосредоточенная на компании и ее окружающей среде, и инновационная экосистема, которая строится вокруг определенной инновации или новой экономической ценности и совокупности поддерживающих ее акторов¹.

Платформы бывают открытые и закрытые в зависимости от наличия у участников – не владельцев платформы возможности смотреть и изменять платформу.

К открытым платформам относится платформа сотрудничества Boeing, позволяющая, как уже было сказано, партнерам владельца платформы и разработчикам смотреть и изменять содержимое платформы, проверять на совместимость составляющие.

Одним из наиболее ярких примеров открытой платформы является Android – мобильная операционная система, которой владеет компания Google. В декабре 2019 г. доля Android на рынке мобильных операционных систем составила 74,13%².

1 См.: Jacobides M., Cennamo C., Gawer A. Towards a theory of ecosystems (March 2018). Strategic Management Journal, Vol. 39: 2255–2276, 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3218233>

2 Statista. Mobile operating systems' market share worldwide from January 2012 to December 2019 (9.05.2020). URL: <https://www.statista.com/statistics/272698/global-market-share-held-by-mobile-operating-systems-since-2009/>

Android дает возможность любому независимому разработчику не только предоставить свое приложение 2 млрд пользователям этой операционной системы через онлайн-магазин Google Play, но и работать над самой платформой, т.е. первым и основным набором программ, совершенствовать ее. Владелец рассматривает предлагаемые изменения, внедряет их в случае актуальности и рассыпает обновления пользователям платформы. При таком подходе перед Android открыт потенциал всего внешнего мира.

В отличие от Android мобильная операционная система IOS компании Apple является закрытой платформой. Для того чтобы продукция (приложение) независимого разработчика получила доступ на рынок IOS (онлайн-магазин App Store), она должна соответствовать жестким требованиям, установленным владельцем платформы. Разработчики не могут вносить изменения в саму платформу. Также в отличие от Android IOS реализуется только вместе с продукцией компании Apple (iPhone, iPad, Apple TV и пр.).

Тем не менее IOS является достаточно популярной, занимая 2-ое место на рынке мобильных операционных систем после Android с долей 24,79% (в декабре 2019 г.). Смартфоны iPhone от компании Apple благодаря встроенной платформе программного обеспечения IOS, объединившей через App Store независимых разработчиков и потребителей, серьезно потеснили таких производителей как LG, Motorola, Nokia, Samsung и Sony Ericsson.

Примером частично закрытой платформы является компьютерная операционная система Windows компании Microsoft. Независимые разработчики свободно разрабатывают приложения, но не могут вносить изменения в саму платформу. Из-за ограниченного доступа содержание платформы развивается недостаточно быстро. Однако огромная доля на рынке компьютерных операционных систем представляет собой почти непреодолимый барьер для входа на рынок других систем, пусть и более качественных, но не имеющих соизмеримого количества пользователей. В 2016 г. Microsoft вернулась на рынок мобильных операционных систем с Windows-10. Представляется, что, например, Android, уже обладающая достаточным числом участников, могла бы составить конкуренцию Windows на рынке компьютерных операционных систем.

Платформы различаются по моделям владения и управления, которые также отражают степень открытости платформы – от наиболее закрытой к наиболее открытой модели¹:

- собственническая модель (Mac, IOS, Monster.com) – владеет одна компания, управляет одна компания;
- лицензионная модель (Google Android, Microsoft Windows) – владеет одна компания, управляют несколько компаний;
- совместная модель (Orbitz.com, CareerBuilder.com) – владеют несколько компаний, управляет одна компания;
- долевая модель (Linux, AOSP) – владеют несколько компаний, управляют несколько компаний.

¹ Яблонский С.А. Многосторонние платформы и рынки: основные подходы, концепции и практики // Российский журнал менеджмента. 2013. № 4. С. 57–78.

Таблица 9

Отличительные особенности трех видов платформ

	Виды платформ		
	Платформа-интегратор	Многосторонняя платформа	Платформа – «цифровой двойник» сложного изделия или проекта
Цель	Облегчение взаимодействия участников на определенном рынке	Развитие экосистемы	Разработка и производство сложного изделия или проекта
Позиция на рынке	Посредник	Экосистема на базе платформы	Сеть создания стоимости
Участники	<ul style="list-style-type: none"> – Владелец платформы; – поставщики товаров и услуг; – потребители 	<ul style="list-style-type: none"> – Владелец платформы; – независимые разработчики; – партнеры по сбыту, продвижению, оказанию услуг; – потребители 	<ul style="list-style-type: none"> – Владелец платформы; – поставщики как партнеры и разработчики
Роль владельца	<ul style="list-style-type: none"> – Сбор данных; – организация взаимодействия участников 	<ul style="list-style-type: none"> – Определение архитектуры и степени открытости платформы; – управление и развитие платформы; – организация взаимодействия участников 	<ul style="list-style-type: none"> – Координация; – управление дизайном и разработкой
Степень открытости для партнеров	Закрытая	Разная степень открытости	Открытая
Примеры	Яндекс.Такси, Avito, Aviasales, Airbnb	Яндекс, Telegram, iPhone, платежные системы	Boeing, BMW

Источник: Маркова В.Д. Бизнес-модели компаний на базе платформ / Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 127–135.

6.3.5. Платформенные компании и традиционное корпоративное управление: проблема несоответствия

Корпорации, в виде привычном для нас, характеризуются централизованной властью и четкой иерархией. Государство предоставляет им соответствующую политическую и правовую среду, позволяющую 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 потребителя¹.

Традиционно основной целью корпоративного управления является защита интересов акционеров (инвесторов) – фактических, юридических и моральных владельцев компании. Корпоративные структуры и процедуры

¹ См. здесь и далее: Апевалова Е.А., Полежаева Н.А., Радыгин А.Д. Стандарты и практика корпоративного управления: некоторые актуальные тенденции // Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 41) / В. Май и др.; под науч. ред. д-ра экон. наук Кудрина А.Л., д-ра экон. наук Радыгина А.Д., д-ра экон. наук Синельникова-Мурылева С.Г. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020. С. 486–496.

обеспечивают (а) нисхождение полномочий, ответственности и контроля от акционеров через совет директоров к управлению и сотрудникам и (б) восхождение отчетности. Таким образом, корпоративное управление разработано для закрытых централизованных иерархических организаций с четко определенными ролями, в основном для крупных корпораций. Этот подход актуален, когда крупные корпорации являются основным двигателем экономического роста¹.

Первенство акционеров предполагает, что другие участники компании действуют, как если бы они были акционерами, и результативность компании, измеряемая стоимостью акций, улучшается, принося выгоду всем заинтересованным сторонам, включая общественность, получающую товары и услуги успешной компании.

На практике модель первенства акционеров сопряжена с корпоративными скандалами и реформы корпоративного управления последних десятилетий направлены на снижение рисков этих скандалов, иными словами, на минимизацию рисков неправильного поведения управления (любых действий в ущерб интересам акционеров-владельцев) и на максимизацию акционерной стоимости. При этом руководители, менеджеры и другие сотрудники компании рассматриваются как своекорыстные, игнорирующие негативные последствия своих действий для акционеров и общества. Как следствие, повышение акционерного контроля над другими участниками компании становится основной целью реформ.

Считается, что заслуживающая доверия структура корпоративного управления базируется на: (1) подотчетном совете директоров, контролирующем управление; (2) ряде процессов внутреннего контроля и мониторинга; (3) прозрачном раскрытии информации о финансовых результатах деятельности компании и (4) мерах, направленных на защиту интересов миноритарных акционеров. Главным результатом является максимизация акционерной стоимости.

Однако максимизация акционерной стоимости не всегда является лучшим способом обеспечения успеха компании, поскольку этот акцент создает корпоративную среду, в которой консервативное принятие решений, краткосрочная выгода и формальное соответствие правилам находятся в приоритете. Ставка на стоимость акций может привести к тому, что основное внимание будет уделяться следованию бизнес-модели, основанной на уже существующих и успешных товарах или услугах, что мешает инновациям, определению стратегий, помогающих компании сохранять актуальность в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

1 См. здесь и далее: Fenwick M., Vermeulen E. The End of the Corporation (October 20, 2019). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper no. 2019-7; European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 482/2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3472601>; Fenwick M., McCahery J.A., Vermeulen E. 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>

Также акцент на максимизацию акционерной стоимости может привести к практикам, противоречащим интересам сотрудников, непосредственно работающих с клиентами, что может оказаться разрушительным для корпоративной культуры, поскольку только заинтересованный, вовлеченный сотрудник способен привлечь клиента, стать ключом к инновациям и долгосрочным коммерческим успехам компании.

Предпринимаются некоторые меры для смягчения таких непреднамеренных эффектов традиционного корпоративного управления.

Во-первых, внедряются национальные кодексы надлежащего управления (инвестирования) (*steward ship codes*), направленные на формирование более вовлеченных и ответственных акционеров. Акционеры, особенно институциональные инвесторы, должны рассматриваться как управляющие компании.

Во-вторых, принимаются инициативы, стимулирующие компании применять более ответственный и устойчивый подход к своей деятельности. Чаще всего речь идет о раскрытии и прозрачности информации. Так же некоторые компании изменяют способы распределения своей прибыли, например, вкладывают ее в экологические исследования и разработки.

Однако в обоих случаях более динамичное и инновационное поведение компаний может стать их второстепенным эффектом, но оно не является основной целью, тогда как в век цифровых технологий постоянные инновации являются необходимостью.

Таким образом, сегодня существует несоответствие между традиционным корпоративным управлением, поддерживающим централизованные иерархические организации, и потребностями платформенных компаний, которые объединяют и содействуют сотрудничеству между несколькими заинтересованными сторонами, стремятся увеличить вовлеченность. Следует пересмотреть отношение к корпоративному управлению, традиционно подчеркивающему первенство акционеров.

Новые технологии подрывают «старый мир». Меняя практику и мышление современного общества, они приводят к возникновению более «плоских» децентрализованных организаций, привлекающих скорость 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. Такая культура дает компаниям конкурентное преимущество в привлечении талантов, капитала, подходящих партнеров и в поддержании актуальности на гиперконкурентных глобальных рынках. Передовые компании понимают, что необходимо внедрять новые технологии в каждый аспект организации и управления компании.

19 августа 2019 г. Ассоциация главных исполнительных директоров ведущих компаний в США «Business Roundtable» заявила, что «главные исполнительные директора стараются каждый день создавать ценность для всех

наших заинтересованных сторон, чьи долгосрочные интересы неразделимы¹. Акцент на всех заинтересованных сторонах имеет большое значение, поскольку отражает набирающий обороты тренд, что компании – это не статические иерархии с фокусом на первенство акционеров, а комплексные, динамичные экосистемы, включающие многообразные, взаимодействующие элементы.

Чтобы взаимодействовать со всеми заинтересованными сторонами и оставаться актуальными и конкурентоспособными компании должны идти в ногу с последними технологическими новациями, поощрять открытый и инклюзивный диалог с заинтересованными сторонами. Так, компания Philips сделала свой годовой отчет интерактивным для более широкого круга заинтересованных сторон, используя различные стратегии и онлайн-платформы. Microsoft назначила Главного сторителлера (рассказчика), чтобы помочь заинтересованным сторонам, включая общественность, лучше понять компанию. Air Asia назначила в совет директоров инфлюенсера (человека, имеющего влияние на аудиторию в определенной сфере), чтобы сделать совет более восприимчивым к новому поколению заинтересованных сторон. Яндекс каждый год проводит большую технологическую конференцию «Yet Another Conference», обсуждая технологии и некоторые аспекты деятельности компаний (в 2020 г. из-за пандемии вместо традиционной конференции был подготовлен фильм «Yet Another Conversation»). Компании используют социальные сети как инструмент коммуникации в интересах бизнеса, что несколько трансформирует значение прозрачности.

Потребители, ставшие более осведомленными благодаря цифровым технологиям, больше не ценят массовое производство и ожидают, что данные и анализ данных обеспечат их более сложными услугами, что обратная связь с потребителем и социальные медиа позволяют им выражать свое мнение и узнавать о деятельности компаний. То же можно сказать и о сотруднике. Он больше не хочет быть статистом в корпорации. Работники стремятся увеличить свой потенциал, делая действительно значимые для них вещи, и остаются в экосистеме, если она дает возможность принимать участие в значимых для сотрудников проектах благодаря их работе на систему. Цифровые технологии расширяют возможности инвесторов (инструменты искусственного интеллекта, технология блокчейн и пр.).

Однако следует отметить, что с превращением некоторых технологических компаний в крупнейшие предприятия в истории (так называемые «супер-платформы»), они (Amazon, Google, Facebook и ряд других) стали более противоречивыми и в настоящее время рассматриваются как проблемные². С разрастанием платформ, особенно глобальным, их компании-владельцы стали полагаться на корпоративные иерархические организационные структуры. Кроме того, для поддержания своего роста многие платформенные

1 Business Roundtable. Our Commitment. URL: <https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/>

2 Galloway S. The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook & Google / Random House Large Print, 2017. 448 p.

компании стали публичными и при этом уязвимыми для краткосрочного (квартального) финансового давления. Проблема в том, что такая иерархическая организация может привести к бюрократизации платформы, к ее закрытости и, соответственно, к проблемам, свойственным традиционным корпорациям.

Таким образом, платформенная (экосистемная) компания должна сочетать в себе следующие черты:

1. Использовать уникальные возможности новых цифровых технологий (программного обеспечения, больших данных, облачных баз данных, Интернета, социальных сетей и пр.) для предоставления значимого опыта конечным пользователям.

Модель бизнеса платформенной компании, движимой технологиями, характеризуется экономией от масштабов и сетевых эффектов, получаемых в результате приоритета программного обеспечения во всех ее операциях. Это позволяет собирать пользовательские данные на непрерывной и систематической основе, повышая производительность и опыт конечных пользователей. Отсюда следует, что в экосистеме конечный пользователь жизненно важен. Основной стратегической целью технологической платформенной компании является удержание пользователей, необходимых для получения доходов, путем предоставления им значимого опыта. Для этого сотрудники компании должны непосредственно контактировать с конечными пользователями, что означает переход от массового производства к персонализации благодаря взаимодействию и интерактивности. В цифровой век сочетание оценок и отзывов пользователей стало важнее, чем лояльность к бренду в установлении доверия и формировании потребительского выбора. Дополнительным преимуществом этого подхода является снижение потребности в традиционной рекламе и маркетинге.

Новые технологии (искусственный интеллект, сенсоры и технология блокчейн) все больше облегчают организацию экосистем. Платформенные компании должны постоянно находиться в состоянии повышенной готовности в отношении технологических изменений.

2. Принимать более плоский, гибкий и инклюзивный стиль организации, включающий сотрудничество с различными партнерами, построенный вокруг сети отдельных высокопроизводительных команд, ориентированных на совместное творчество.

В экосистеме границы между внутренней и внешней сторонами бизнеса размываются, стирается традиционное разделение корпорации и рынка. В платформенной компании размываются границы между внутренними вертикальными подразделениями и горизонтальными уровнями – между производственным отделом, отделом маркетинга, юридическим отделом, между различными уровнями менеджеров, сотрудников и пр. Внутри такой компании традиционные роли нарушены.

При такой плоской и гибкой организационной структуре решающую роль играет поддержание сети отдельных высокоэффективных предприимчивых команд, ориентированных на сотрудничество и совместное творчество.

Иновации, основанные на технологиях, служат основой этого стиля организации. Сложную инновационную систему тяжело разработать сверху вниз.

3. Иметь более открытый и прозрачный подход к передаче информации и управлению ею.

Лучшие платформенные компании понимают, что передача информации должна представлять собой не одностороннее раскрытие информации, а также открытый диалог с вовлечением заинтересованных сторон. Цифровые технологии обеспечивают новыми средствами для такого диалога – социальными сетями, блогами, ежегодными письмами, делающими коммуникацию еще более персонализированной, открытой и эффективной.

4. Применять новый стиль цифрового лидерства, ориентированный на создание среды, которая способствует креативности.

В платформенной компании роль совета директоров должна быть более сложной. Помимо классических функций дополнительными должны стать обязанности по содействию в создании подходящей среды для ключевых фигур в экосистеме для более правильных стратегических решений. Также состав совета директоров должен стать более экспериментальным, а его члены должны обладать более разносторонним опытом, связанным с технологиями, миллениалами, инфлюенсерами, дисраторами (стартапами-разрушителями), сторителлерами и пр. Лидеры платформенных компаний должны быть дальновидными, предприимчивыми, готовыми к инновациям, понимать динамику платформы.

6.3.6. Место платформенных компаний в современной российской экономике

Быстрое распространение вируса COVID-19 в 2020 г. привело к крайне негативным последствиям для значительного числа компаний и экономики в целом. Тем не менее вынужденное социальное дистанцирование стало стимулом для еще более активного развития российского цифрового платформенного бизнеса, демонстрировавшего стабильный рост в последние несколько лет. Платформенные компании, чье функционирование базируется на новых технологиях, смогли не только продолжить работать в условиях изоляции, но и расширить свою деятельность, удовлетворяя теперь более «цифровые» потребности потребителей и занимая пустующие ниши традиционных компаний, которые не смогли вовремя адаптироваться к текущим условиям.

Таким образом, очевидной тенденцией для российских, особенно крупных, компаний в 2020 г. стал переход к платформенной модели бизнеса и усиленное развитие уже существующих цифровых платформ и экосистем с диверсификацией бизнеса.

На фоне общего объема глобальной платформенной экономики и по сравнению с такими гигантами, как Google или Amazon, доля российских платформенных компаний очень мала. Однако в самой России, входящей в число мировых лидеров по доступу к Интернету, национальные цифровые платформы получили относительно широкое распространение. Тем не менее, в отличие от мира (табл. 8), в России в десятку крупнейших компаний по капитализации

в 2020 г.¹ вошла только одна цифровая экосистема Сбер, которая находится на 2-ом месте рейтинга. Остальные места занимают традиционные компании в сферах нефтегазодобычи, нефтепереработки и металлургии (Газпром, НК «Роснефть», ЛУКОЙЛ, НОВАТЭК и др.). Следующая экосистема Яндекс находится на 11-ом месте.

В 2020 г. в условиях пандемии Сбербанк ускорил свою трансформацию в полноценную технологическую компанию, сократив название до «Сбер» и включив в свою цифровую экосистему много новых небанковских сервисов в различных сферах (еда, товары, транспорт, развлечения, здоровье и пр.), каждая из которых предлагает несколько платформ (Самокат, СберМаркет, Юдрайв, Okko, СберАптека и др.). Сбер расширяет свою экосистему благодаря партнерству (например, с Mail.ru и Ситимобил) или путем покупки доли конкурента (Сбербанк приобрел 46,5% Рамблер). В результате потребитель через единое мобильное приложение имеет доступ к финансовым и нефинансовым услугам. Однако не следует забывать о проблемах, которые могут возникнуть у банка в связи с принятием на себя предпринимательских рисков, сопутствующих небанковским сферам.

Другие банки также стремятся к объединению с технологическими компаниями, но пока не могут конкурировать со Сбер на одном уровне. Например, Газпромбанк перестал быть совладельцем Мегафона в 2019 г. Банк Тинькофф объявил об отказе от объединения с Яндексом в 2020 г.².

Можно выделить несколько основных моментов, ограничивающих развитие платформенного бизнеса в России, а также ряд других проблем, с которыми сталкиваются российские платформенные компании.

Во-первых, вопрос правового регулирования деятельности платформенных компаний. Хотя платформенные компании играют важную роль (в 2018 г. выручка цифровых платформ превысила 17 млрд долл. и составила около 1% ВВП России³), российское законодательство не рассматривает их как отдельный вид компаний и, следовательно, не содержит специального регулирования для них. Тем не менее модель бизнеса этих компаний и их потребности в области корпоративного управления имеют выраженные особенности, и поэтому распространение на платформенные компании правил, изначально разработанных для традиционной корпорации, может препятствовать их развитию. В то же время пробелы в регулировании могут привести к злоупотреблениям со стороны самих платформенных компаний.

Отметим, что в силу особенностей своей деятельности (не создает материальных продуктов, не владеет активами и пр.) платформенная компания может выбирать местом регистрации любую страну. Если Россия хочет иметь

1 РИА Рейтинг (31.01.2020). URL: <https://riarating.ru/infografika/20200131/630152195.html>

2 Сидоров М. «Сбер» меняет банк на экосистему (25.09.2020). URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2020/09/24/841151-sber-menyaet>; Козловский С., Рында А., Шамина О. Борьба экосистем. Как «Сбер» будет конкурировать с «Яндексом» и «Тинькофф» (24.09.2020). URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54270603>.

3 Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк. Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации (Доклад о развитии цифровой экономики в России) (сентябрь 2018 г.). С. 45. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/848071539115489168/Competing-in-the-Digital-Age-PolicyImplications-for-the-Russi>

конкурентное преимущество в привлечении новых многообещающих компаний, то она должна быть достаточно активной в создании благоприятной правовой среды для развития платформенного бизнеса. Однако из-за набирающих обороты быстроты и сложности технологического прогресса и длительности процедур нормотворчества законодателю сложно заранее просчитывать возможные направления цифровизации с сопутствующими рисками. Ему приходится постоянно догонять этот процесс, стараясь при этом не вмешиваться чрезмерно до его более полного понимания. Необходимо найти баланс между обеспечением интересов всех участников платформ и поддержкой развития платформенного бизнеса как одного из ключевых элементов цифровой экономики России.

Представляется, что в современном мире, где на передний план выходят скорость и гибкость, одних законов будет недостаточно. Нужен более пластичный подход к регулированию и контролю платформенного бизнеса – принцип «соблюдай или объясняй», который уже знаком в России по Кодексу корпоративного управления, или совершенно новый подход, выработанный специально для цифровых компаний, основанный на новых технологиях, открытости и активном вовлечении заинтересованных сторон (сорегулирование).

Во-вторых, проблема конкуренции с зарубежными платформенными компаниями на внутренних рынках и на глобальном уровне. Для некоторых стран, в том числе для ряда стран Европейского союза, проблемой стало доминирование зарубежных (глобальных) платформенных компаний, поглощающих и выдавливающих с внутренних рынков национальных конкурентов.

В России зарубежные платформенные компании превалируют преимущественно в сфере мобильных приложений (например, мессенджер компании WhatsApp имеет значительно больше участников, чем аналогичные российские системы мгновенного обмена текстовыми сообщениями, например Mail.ru Агент) и операционных систем для персональных компьютеров и отстают от национальных компаний по доле и охвату на других рынках (их доля в суммарном объеме рынка цифровых платформ в России по выручке составляет около 30%). Так, количество участников у ВКонтакте вдвое больше, чем у Facebook. Яндекс разделяет доминирующее положение с Google среди веб-поисковиков и при этом постоянно расширяет свою цифровую экосистему другими платформенными сервисами в различных сферах. За предшествующие коронакризису 4 года доходы Яндекс увеличились вдвое. Выручка компании за III квартал 2020 г. выросла на 30% по сравнению с тем же периодом прошлого года и составила 58,4 млрд руб.¹. Mail.ru также показывает стабильный рост по различным экономическим показателям².

1 Батров Т. «Яндекс» увеличил выручку в третьем квартале на 30% (28.10.2020) // URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/tehnologii/412401-yandex-uvelichil-vyryuchku-v-tretem-kvartale-na-30>

2 Ефедин Я.Ю., Россомто К.М., Хохлов Ю.Е. Цифровые платформы в России: конкуренция между национальными и зарубежными многосторонними платформами стимулирует экономический рост и инновации // Информационное общество, 2019, № 1–2. С. 31, 32.

Несмотря на успешность платформенного бизнеса внутри страны, есть лишь несколько российских компаний, вышедших на международный уровень. Например, компания Эквид, владеющая платформой для создания интернет-магазинов для малого и среднего бизнеса, имеет более 1,5 млн пользователей в 175 странах мира¹.

Сегодня конкуренция с зарубежными платформами стимулирует российские компании к дальнейшему развитию и инновациям для увеличения числа участников и роста рыночной капитализации. Тем не менее в некоторых важных отраслях экономики платформенные компании или не представлены совсем, или развиваются недостаточно быстро. Такое положение дел без государственной поддержки может привести к проигрышу национальной компании в соответствующей области в случае прихода, где это возможно, иностранной платформенной компании.

В-третьих, ограниченное число сфер, где развиваются платформенные компании, и отсутствие выраженной поддержки роста платформенного бизнеса со стороны государства. В России платформенные компании процветают в основном в сфере поставок товаров и услуг². Однако в таких ключевых областях экономики, как нефтегазодобыча, нефтепереработка и металлургия, сельское хозяйство, строительство и здравоохранение, платформенный бизнес недостаточно развит или почти отсутствует. Некоторые традиционные компании начинают внедрять внутренние платформы для совершенствования внутренних операций и консолидированных цепочек поставок. Так, «Газпром нефть» разрабатывает цифровую платформу EvOil для непрерывного управления производством по всей цепочке. Распространение платформенных компаний в этих отраслях может способствовать ускорению экономического роста, расширению возможностей трудоустройства и повышению качества услуг. Например, во Франции есть сеть платформенных компаний в сельскохозяйственной отрасли, работающих как виртуальные торговые площадки, где розничные торговцы, оптовики, фермеры и потребители взаимодействуют друг с другом (Agriconomie, WeFarmUp).

Развитию платформенного бизнеса в этих важных отраслях может способствовать активная государственная политика. Например, появление ведущих платформенных компаний Китая было поддержано значительным вмешательством со стороны правительства, включая защиту от конкуренции со стороны зарубежных компаний. Рост китайского платформенного гиганта Alibaba был частично обусловлен правительственными ограничениями на иностранные инвестиции в электронную торговлю, которые были отменены совсем недавно. Сегодня на Китай и США приходится 90% стоимости рыночной капитализации 70 крупнейших в мире цифровых технологических компаний³.

1 Коротко об Эквиде // URL: <https://www.ecwid.ru/intro>

2 Веб-поиск (Яндекс, Mail.Ru), онлайн-торговля (Wildberries, Озон), финансовые услуги (Сбер, Banki.ru), развлечения (Kudago, Vashdosug), образование (Stepik, Смотри.Учись), медицинские услуги (Docdoc), заказ такси (Яндекс.Такси) и пр.

3 Иванов А.Л., Шустова И.С. Исследование цифровых экосистем как фундаментального элемента цифровой экономики // Креативная экономика. 2020. Том 14. № 5. С. 655–670; Егерин Я.Ю.,

В-четвертых, риски установления монополий со стороны крупных платформенных компаний. Платформенные компании способны не только создавать, но и разрушать, быть как источником конкурентных преимуществ, так и вытеснять конкуренцию, подавлять малые и средние предприятия.

Сетевой эффект рано или поздно может привести к тому, что участников первоначальной сферы функционирования платформенной компании окажется недостаточно для дальнейшего роста бизнеса, и компания начнет распространять свою деятельность на другие отрасли экономики. Расширение будет проходить быстрее по мере все большей оцифровки традиционных отраслей. Лидирующей в своей сфере платформенной компании со стабильной потребительской базой легче захватывать новые рынки (например, небанковские сервисы Сбера).

Для освоения новых областей рынка крупные платформенные компании могут приобретать действующих там конкурентов. Так, Яндекс, используя свою более сильную позицию в сфере веб-поиска и онлайн-торговли, объединился с Uber в сфере заказа такси. В случае отказа конкурента от слияния стратегией более крупной компании с большим количеством участников может стать дублирование функций конкурента, что приведет к сокращению его пользователей и, следовательно, к убыткам.

Платформенные компании прибегают и к другим способам на грани законности по устранению конкурентов. Например, в 2020 г. Ivi, Avito, ЦИАН, «Профи.ру» и ряд других компаний направили в Федеральную антимонопольную службу жалобу на злоупотребление доминирующим положением Яндекса, обвинив его в скрытии конкурентов из результатов своего веб-поиска¹. В 2019 г. одним из самых громких скандалов стал случай патентного рейдерства – уголовное дело по заявлению Рамблера против разработчиков веб-сервера NGINX о нарушении авторских прав².

Платформенные компании способны извлекать, контролировать и анализировать огромные объемы данных и тем самым сокращать расходы, удовлетворять потребителей и улучшать продукты, что дает им конкурентное преимущество перед традиционными корпорациями. Способность владельца цифровой экосистемы односторонне контролировать огромный объем данных об ее участниках может привести к информационной асимметрии и манипуляциям. Другие участники экосистемы не имеют этой информации и не способны оценивать такие объемы³.

Платформенные компании могут создавать некоторую «привязанность». Например, фирма 1С является лидером в разработке программных продуктов для автоматизации бизнес-процессов в компаниях любых масштабов

Россотто К.М., Хохлов Ю.Е. Цифровые платформы в России: конкуренция между национальными и зарубежными многосторонними платформами стимулирует экономический рост и инновации // Информационное общество, 2019, № 1–2. С. 20, 23, 29, 30.

1 Шестоперов Д., Лебедева В. С «Яндекса» спросят за ответы. Онлайн-сервисы пожаловались на поисковик // Газета «Коммерсантъ». №140 от 07.08.2020. С. 7.

2 Дело «Рамблер против NGINX»: уголовные риски цифровизации – круглый стол 16 мая (15.05.2020) // URL: <https://habr.com/ru/company/analobgbytes/blog/502156/>

3 Иванов А.Л., Шустова И.С. Исследование цифровых экосистем как фундаментального элемента цифровой экономики // Креативная экономика. 2020. Том 14. № 5. С. 655–670.

и направлений, конкретно системы программ «1С: Предприятие». Программные продукты платные, возможна аренда программ с ежемесячной абонентской платой через облачное хранилище. Вложенные в приобретение системы программ средства, сложность настройки базовых конфигураций под задачи определенной компании и отсутствие совместимости системы «1С: Предприятие» с аналогичными программными продуктами конкурентов вынуждают компании использовать «1С: Предприятие».

Также напомним, что с разрастанием платформ их компании-владельцы могут начать полагаться на корпоративные иерархические организационные структуры, что может привести к проблемам, свойственным традиционным корпорациям.

Сегодня развитие платформенного бизнеса является одной из ключевых составляющих становления цифровой экономики России. Для реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» перед Правительством РФ была поставлена задача до 2024 г. обеспечить: (1) посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы (здравоохранение, образование, промышленность, сельское хозяйство, строительство, энергетическую инфраструктуру, финансовые услуги и др.); (2) создание комплексной системы финансирования проектов по разработке и внедрению цифровых технологий и платформенных решений¹. Развитие цифровых платформ и экосистем в рамках цифровой трансформации отраслей экономики и кросс-отраслевой трансформации является одним из главных направлений реализации Цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 г.².

Российские платформенные компании на страновом уровне развиваются стабильно, но в ограниченном числе отраслей. Частично это обусловлено особенностями экономики, в том числе сохраняющейся зависимостью от углеводородного сырья и централизованной властью и собственностью. Для традиционных сфер, где цифровизация проходит медленнее, активная государственная поддержка платформизации особенно важна.

Направления политики государства по расширению платформенного бизнеса условно можно разделить на правовые и прикладные.

В первом случае целью является формирование правовой среды, поощряющей положительные и сокращающей отрицательные эффекты цифровых платформ. В целом для этого следует скорректировать законодательство, в том числе налоговое и трудовое, для установления баланса между интересами всех заинтересованных сторон, включая общество и государство. В частности, среди прочего, необходимо разработать и внедрить эффективные механизмы арбитража и разрешения споров, механизмы обеспечения безопасности управления большими данными и транзакций.

1 Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // РГ, № 97c, 09.05.2018.

2 ЕЭК. Цифровая повестка ЕАЭС 2025: перспективы и рекомендации // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/Pages/digital_agenda.aspxHa

На прикладном уровне требуется всячески поддерживать российское производство в сфере новых технологий, развивать инфраструктуру сетей широкополосного доступа. Необходимо совершенствовать национальный транспортно-логистический потенциал в целях значительного увеличения использования цифровых платформ электронной коммерции и повышения качества предоставляемых услуг.

* * *

Распространение платформенных компаний непосредственно связано с цифровизацией экономики. В последнее время именно инновации на основе цифровых платформ все чаще обеспечивают компании постоянным развитием, необходимым для поддержания конкурентоспособности на гиперконкурентных мировых рынках.

На сегодняшний день традиционные корпорации продолжают преобладать, и вряд ли в ближайшее время ситуация изменится. Тем не менее практика показывает, что при появлении платформенной компании на одном с традиционной корпорацией рынке первая, как правило, начинает лидировать. Поэтому традиционным корпорациям важно осваивать платформенный бизнес. При этом отказ от традиционного производства не требуется.

Платформенные компании не лишены недостатков. Уровень доверия к платформенным гигантам снижается из-за концентрации власти, финансов и информации. Однако такие компании стремительно расширяются, и очевидно еще большее их распространение в будущем заставляет говорить о необходимости применения новых технологий (искусственный интеллект, технология блокчейн и пр.) для минимизации указанных проблем, для действительно более децентрализованной организации.

Регулятивная среда должна способствовать созданию и продвижению платформ, устанавливать правила корпоративного управления, которые соответствуют специфическим потребностям платформенных компаний. Из-за тесной связи платформенного бизнеса с быстрым меняющимися технологиями новое регулирование должно быть чувствительным к постоянным изменениям, оперативным и гибким. Самые активные в этом вопросе юрисдикции будут иметь конкурентное преимущество в привлечении новых многообещающих компаний.

В России развитие платформенных компаний является одной из главных составляющих становления цифровой экономики как минимум в среднесрочной перспективе. Дополнительным толчком к росту платформенного бизнеса, заметно прогрессирующего в последние годы, стала пандемия COVID-19. Таким образом, в 2020 г. платформизация стала более явной тенденций в российском корпоративном секторе.

На мировом уровне доля российских цифровых платформ незначительна, однако в национальных высококоцифрованных сферах отечественные платформенные компании занимают уверенные позиции

(веб-поиск, онлайн-торговля, развлечения и пр.). В ключевых секторах экономики (нефтегазодобыча, сельское хозяйство и пр.) платформизация идет медленно и нуждается в поддержке со стороны государства.

Особо следует указать на несколько проблемных моментов, ограничивающих развитие платформенных компаний в России, на устранение которых направлена государственная политика по расширению платформенного бизнеса:

- правовое регулирование деятельности платформенных компаний;
- конкуренция с зарубежными платформенными компаниями на внутренних рынках и на глобальном уровне;
- ограниченное число сфер, где развиваются платформенные компании, и отсутствие выраженной поддержки роста платформенного бизнеса со стороны государства;
- риски установления монополий со стороны крупных платформенных компаний.

6.4. Участие многонациональных компаний в российской экономике и направления политики регулирования иностранных инвестиций¹

Охлаждение интереса иностранных компаний к российской экономике в 2010-х годах сопровождалось довольно настороженными действиями уже вошедших на российский рынок иностранных инвесторов. Причины инертности иностранных компаний в России обусловлены не только общим замедлением темпов экономического роста, но и отсутствием успехов в либерализации регулирования прямых иностранных инвестиций. Для того, чтобы вновь разогреть инвестиционную активность в российской экономике необходим пересмотр инвестполитики, в том числе переход к единой недискриминирующей политике по отношению к иностранным и российским инвесторам, сочетание политики, ориентированной на поддержку средних по размеру проектов с политикой, направленной на поддержку инвестиций в стратегически приоритетные сектора, в том числе динамично растущие отрасли, отрасли с коротким циклом.

Многонациональные компании (МНК) являются источниками не только финансовых ресурсов, но и технологий, управлеченческих ноу-хау, обеспечивая включение национальных экономик в глобальные цепочки создания стоимости². Традиционно на участие многонациональных компаний в принимающих

1 Авторы раздела: Симачев Ю.В., канд. техн. наук, директор по экономической политике, директор Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ; Федюнина А.А., канд. экон. наук, вед. науч. сотр. Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ; Кузык М.Г., канд. экон. наук, заместитель директора Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ.

2 World Bank Group; IDE-JETRO; OECD; UIBE; World Trade Organization, 2017; Global Value Chain Development Report 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development. Washington, DC; World Bank; Симачев Ю.В., Федюнина А.А., Кузык М.Г., Данильцев А.В., Глазатова М.К., Аверьянова Ю.В. Россия в глобальном производстве // XXI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020. 1–147; World Investment report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. UN, 2013.

экономиках принято оценивать через объемы притоков прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Преимущество такого подхода заключается, прежде всего, в том, что эти данные наиболее доступны и хорошо верифицируемы. Недостаток подхода заключается в том, что данные о ПИИ не позволяют отражать масштабы экономической деятельности компании с ПИИ в принимающей экономике¹.

В зарубежной и российской литературе существует достаточно большое число работ, оценивающих внешние эффекты от прямых иностранных инвестиций на деятельность компаний в принимающей экономике на основе микроэкономических данных. Так, в работах найдены негативные эффекты от ПИИ для российских компаний в 1990-х годах², позитивные горизонтальные³; негативные вертикальные⁴, а также нелинейные горизонтальные и вертикальные эффекты⁵. Кроме того, в работах отмечается влияние ПИИ на технологическое обновление российских отраслей обрабатывающей промышленности и расширение российского несырьевого экспорта⁶.

Разнообразие полученных результатов, вероятно, может быть объяснено выводами на основе мета-анализа, который отмечает слабую устойчивость наблюдаемых эффектов, что может быть связано, в частности, с «публикационным смещением» – ожиданиями рецензентов журналов и стремлением авторов следовать предыдущим результатам⁷. Это позволяет предполагать,

- 1 Объемы привлеченных из-за рубежа инвестиций также отражают лишь часть общего привлеченного капитала в основные фонды, что не позволяет измерять реальный вклад компаний с иностранным капиталом в принимающую экономику. Использование информации о вкладе ПИИ в валовые инвестиции по отраслям, как правило, не позволяет аппроксимировать оценку вклада компаний с иностранной собственностью в этих же отраслях.
- 2 *Sabirianova K., Svejnar J., Terrell K.* Distance to the efficiency frontier and foreign direct investment spillovers // Journal of the European Economic Association, 3(2–3), p. 576–586. 2005.
- 3 Кадочников С.М., Федюнина А.А. Влияние компаний с иностранными инвестициями на экспортную активность российских фирм в 2014–2016 гг.: размер имеет значение // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 96–119; *Fedorova E., Korkmazova B., Muratov M.* Spillover effects of the Russian economy: Regional specificity. Economy of region, 1(1), 139–149. 2016; *Yudaeva K., Kozlov K., Melentieva N., Ponomareva N.* Does foreign ownership matter? The Russian experience // Economic soft transition, 11(3), 383–409. 2003.
- 4 Драпкин И.М., Лукьянов С.А. Внешние эффекты от прямых иностранных инвестиций в российской экономике: результаты эмпирического анализа // Вопросы экономики, (2), 97–113. 2019; *Yudaeva K., Kozlov K., Melentieva N., Ponomareva N.* Does foreign ownership matter? // The Russian experience. Economic soft transition, 11(3), 383–409. 2003.
- 5 Драпкин И.М., Лукьянов С.А. Внешние эффекты от прямых иностранных инвестиций в российской экономике: результаты эмпирического анализа // Вопросы экономики, (2), 97–113. 2019.
- 6 Федюнина А.А., Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Аверьянова Ю.В. Секторальные особенности интеграции российской экономики в глобальные цепочки добавленной стоимости и следствия для структурной политики. Журнал новой экономической ассоциации, 47 (3), 106127. 2020; Симачев Ю.В., Федюнина А.А., Кузык М.Г., Данильцев А.В., Глазатова М.К., Аверьянова Ю.В. Россия в глобальном производстве // XXI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. С. 1–147. 2020.
- 7 *Demena B.A., and P.A.G. Van Bergeijk.* A meta-analysis of FDI and productivity spillovers in developing countries // Journal of Economic Surveys, 31(2): 2017, 546–571; *Smeets R., & de Vaal, A.* Intellectual property rights and the productivity effects of MNE affiliates on host-country firms // International Business Review, 25. 2016, 419–434; *Meyer K., & Sinani E.* When and where does foreign direct investment generate positive spillovers? A meta-analysis. // Journal of International Business Studies, 40, 2009. 1075–1094; *Havranek T., & Irsova Z.* Estimating vertical spillovers from FDI: Why results vary and what the true effect is // Journal of International Economics, 85(2), 2011.234–244; *Irsova Z., & Havranek T.* Determinants of horizontal spillovers from FDI: Evidence from a large meta-analysis // World Development, 42, 2013. 1–15.

что эффекты от МНК являются специфическими не только для отрасли и принимающей экономики в целом, но и происходят только при определенном регулировании и определенной «настройке» промышленной политики.

Авторы настоящего раздела не ставят целью обсуждение и уточнение эффектов от многонациональных компаний в российской экономике. Цель настоящего исследования в том, чтобы по-новому посмотреть на роль МНК в российской экономике, оценить взаимные взгляды МНК и государства на регулирование и очертить векторы изменений в государственном регулировании МНК в ответ на глобальные тренды и запросы иностранных компаний. Новизна подхода к анализу участия МНК в российской экономике заключается в том, что вместе с использованием данных о притоках ПИИ мы следуем методологии¹ и используем базу данных AMNE OECD об участии МНК в валовом выпуске и создании добавленной стоимости в национальных экономиках².

6.4.1. Глобальное распределение ПИИ и МНК и позиции России в их привлечении

Потоки прямых иностранных инвестиций в мировой экономике за последние два десятилетия отличались ярко выраженной периодизацией и страновой ориентацией. Так, потоки ПИИ в развитые страны были более волатильны и сильнее зависели от макроэкономической конъюнктуры, чем притоки инвестиций в развивающиеся экономики (рис. 1). Особенно отчетливо это проявилось в период 2006–2010 гг. с провалом во время глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. Резкое падение притока ПИИ в развитые страны оказалось обусловлено резким снижением числа mega- сделок по слияниям и поглощениям (стоимостью свыше 1 млрд долл.), которые активно совершались в 2000-х годах.

Переходные экономики в целом отличаются наименьшей зависимостью притоков ПИИ от мировой конъюнктуры, но Россия является исключением. В 1995–2002 гг., когда российская экономика находилась в состоянии жесткого трансформационного шока, объем как притока, так и оттока инвестиций был незначительным. В дальнейшем, до кризиса 2008–2009 гг., на фоне высоких темпов роста экономики объем инвестиционных потоков резко возрос (что было связано в первую очередь с привлекательностью для иностранных инвестиций топливно-энергетического комплекса). После кризиса в условиях нестабильных и более низких, чем в докризисный период, темпов роста

1 OECD. *Multinational enterprises in the global economy. Heavily debated but hardly measured.* OECD Publishing, Paris. 2018.

2 В соответствии с этим подходом, многонациональное предприятие определяется как предприятие, где 50% + 1 акция принадлежат иностранному инвестору. Данные о деятельности многонациональных компаний опираются на экономические транзакции (объемы продаж, добавленную стоимость) и отражают результаты деятельности компаний с иностранными инвестициями независимо от того, оказались они в определенный период времени дополнительно профинансиированы иностранным инвестором или нет.

Под выпуском МНК в принимающих экономиках понимается валовый выпуск компаний, собственность которых принадлежит многонациональнм компаниям, и которые размещаются за пределами домашней страны базирования МНК.

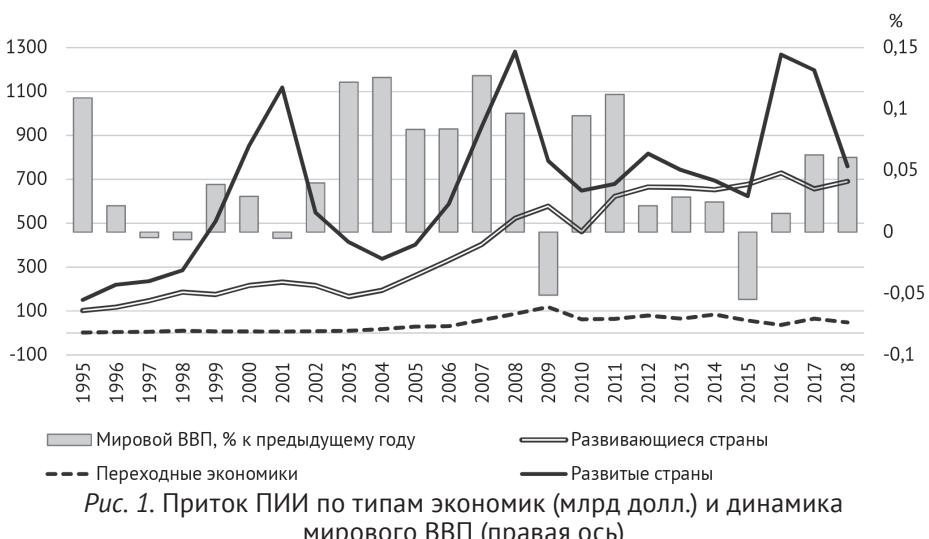


Рис. 1. Приток ПИИ по типам экономик (млрд долл.) и динамика мирового ВВП (правая ось)

Источник: расчеты авторов, данные UNCTAD.

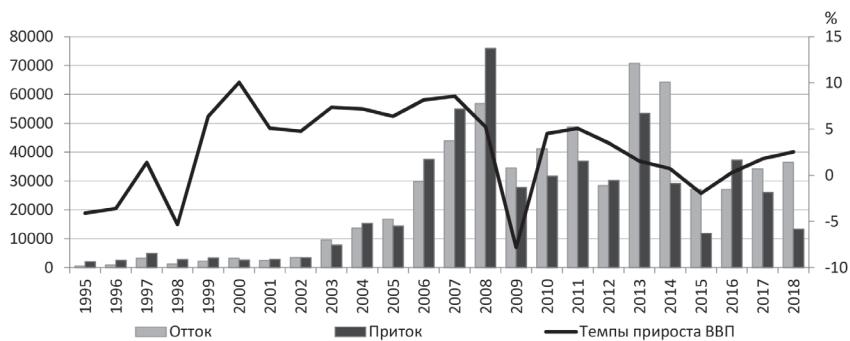


Рис. 2. Динамика ПИИ (млн долл.) и ВВП в России (прирост к предыдущему году, %)

Источник: расчеты авторов, данные UNCTAD, Росстат.

ВВП объемы инвестиционных потоков так и не восстановились и испытывали резкие колебания в зависимости от темпов роста экономики в целом (рис. 2).

Для России характерно преобладание объема исходящих ПИИ над объемом входящих по мере ухудшения динамики темпов экономического роста, что особенно ярко проявилось в периоды сразу после мирового кризиса 2008–2009 гг. Это косвенно указывает на вероятную ориентированность большего объема ПИИ в РФ на потребности внутреннего рынка, потенциал спроса которого сокращался во время замедления экономического роста. При этом усиливалась тенденция к вывозу российского капитала за рубеж, поскольку инвестиционные возможности на внутреннем рынке сокращались. Динамика



Рис. 3. Доля России в мировых ПИИ, %

Источник: расчеты авторов, данные UNCTAD, Росстат.

притока и оттока ПИИ формировалась, вероятнее всего, не в зависимости от соображений развития международного производства, а под влиянием колебаний инвестиционных потребностей и возможностей внутреннего рынка.

С точки зрения участия России в мировом рынке прямых иностранных инвестиций отметим, что доля России как реципиента ПИИ возрасла до кризиса 2008–2009 гг. и превышала долю России как страны-инвестора на рынке ПИИ. После мирового финансового кризиса ситуация изменилась – приток ПИИ в Россию сократился и значимо уменьшилась доля России в привлечении ПИИ, в то время как объем исходящих инвестиций вырос; это, однако, следует связывать, скорее, с оттоком капитала. Важно, что после 2010–2014 гг. доля России как экспортёра капитала в форме ПИИ в мире росла на фоне сокращения как притока ПИИ, так и общего объема инвестиций в основной капитал в стране (рис. 3).

По имеющимся оценкам, в 1970-х годах в мире насчитывалось порядка 7 тыс. многонациональных компаний, к 2000 г. их число достигло 38 тыс., к концу 2000-х годов число нефинансовых многонациональных компаний достигло 82 тыс., а их зарубежных подразделений превысило 200 тыс. единиц¹. Несмотря на лавинообразный рост числа многонациональных компаний, МНК по-прежнему вносят довольно скромный вклад в глобальное производство: в 2016 г. в принимающих экономиках производят лишь 11% мирового валового выпуска (рис. 4). Рост валового выпуска МНК в 2000–2016 гг. имел свои особенности. В период 2000–2008 гг. наблюдалось расширение выпуска МНК в принимающих экономиках, опережающее национальные производства. Валовый выпуск МНК за эти годы вырос с 7 до 16 трлн долл., а доля МНК в валовом выпуске увеличилась с 11 до 14%. Мировой финансовый кризис значительно повлиял на сокращение выпуска МНК в абсолютном и относительном значении, а также существенно замедлил будущие темпы роста МНК, так что того же уровня выпуска удалось достичь только к 2011–2012 гг., а темпы роста выпуска МНК за 2008–2016 гг. составили только 2%. Для сравнения, глобальных

1 OECD. Multinational enterprises in the global economy. Heavily debated but hardly measured. OECD Publishing, Paris. 2018.

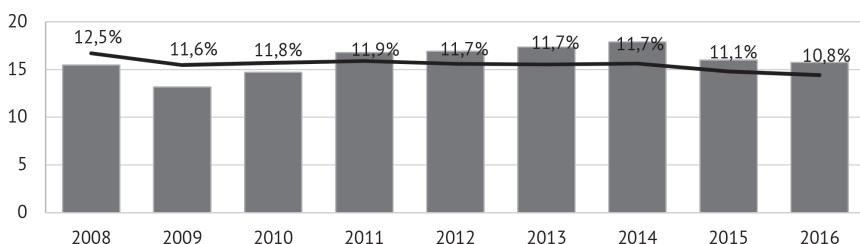


Рис. 4. Вклад МНК в валовый выпуск в принимающих экономиках, 2008–2016 гг., в трлн долл. и % от глобального выпуска

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

выпуск национальных компаний, не являющихся МНК, за тот же периодрос значительно быстрее и за 2008–2016 гг. составил 20%.

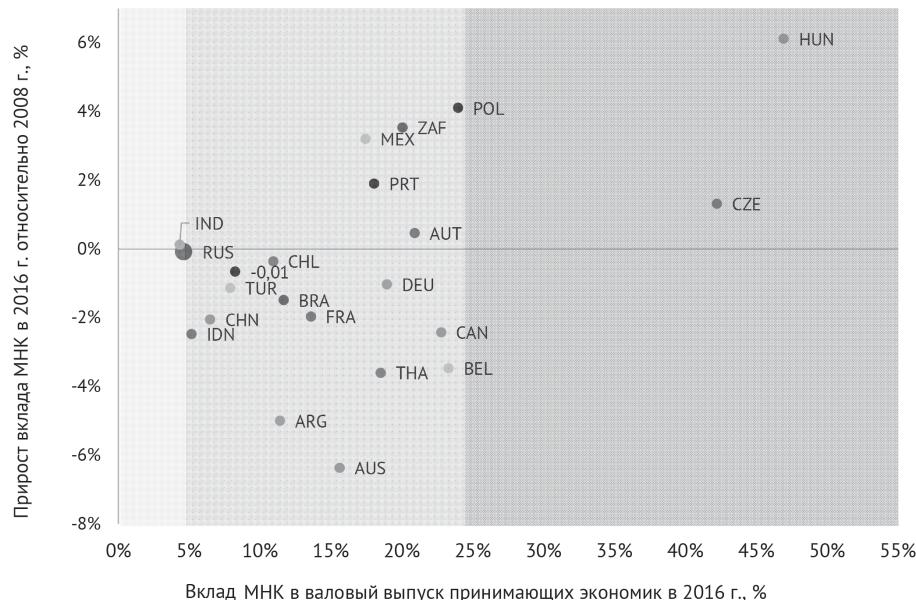
Страны ОЭСР являются основными принимающими экономиками для МНК. В 2016 г. многонациональные компании, вошедшие на рынки стран ОЭСР, произвели около 70% глобального выпуска МНК. Некоторое снижение вклада МНК в странах ОЭСР в валовый выпуск этих компаний с 77 до 70% в 2008–2016 гг. оказалось обусловлено перераспределением интереса МНК к странам БРИКС. В начале 2000-х годов на страны БРИКС приходилось менее 10% выпуска МНК в принимающих экономиках, в 2008 г. – 11%, а в 2016 г. – уже 16%.

На общем фоне замедлившихся темпов роста выпуска МНК в мире можно назвать несколько государств, которые стали точками притяжения многонациональных компаний. С позиций концентрации МНК в экономиках существенно выделяются Венгрия и Чехия. Обе экономики активно включены в глобальные цепочки добавленной стоимости и являются своеобразными производственными базами для стран ЕС. По концентрации МНК к Венгрии и Чехии приближается другая постсоветская экономика со схожими во многом структурными особенностями и уровнем экономического и научно-технологического развития – Польша.

Среди других стран, нараставший вклад МНК в валовое производство, – Мексика, уже долгое время являющаяся страной, обслуживающей ряд рынков Северной Америки; ЮАР – единственная из стран БРИКС с положительным вкладом МНК в валовый выпуск, а также Португалия и Австрия.

Россия и Индия имеют крайне низкую концентрацию МНК (чуть менее 5% по данным 2016 г.) и продемонстрировали практически нулевой прирост вклада МНК в 2008–2016 гг. (рис. 5).

Не рассматривая динамику последних лет, которая в целом была откровенно слабой, отметим, что высокая локализация МНК (сравнительно высокий вклад МНК в валовый выпуск) характерна для средне- и высокотехнологичных отраслей – производство компьютеров, электронных и оптических изделий, производство автотранспортных средств и производство химических веществ и продуктов, включая лекарственные средства. Большинство отраслей обрабатывающей промышленности и сектора услуг попадают



Примечание. Невысокая локализация – до 5%, умеренная локализация – от 5 до 25%, высокая локализация – от 25%.

Рис. 5. Вклад МНК в валовый выпуск принимающих экономик по странам в 2008 и 2016 гг.

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

в категорию умеренной локализации МНК. К отраслям с низкой локализацией МНК в глобальном производстве относятся сельское хозяйство, текстильная промышленность и строительство. Можно выделить только 3 отрасли, которые в глобальном производстве нарастили вклад МНК в 2008–2016 гг.: это производство мебели, компьютеров, электронных и оптических изделий и автотранспортных средств. Все эти отрасли обладают разным уровнем наукоемкости, однако во всех отраслях за последние десятилетия произошло значимое наращивание сложности производственных процессов и удлинение цепочки добавленной стоимости. Наибольшее снижение вклада МНК в валовом выпуске произошло в финансовой и страховой деятельности. Вероятно, это во многом связано с осторожностью инвесторов и последствиями мирового финансово-экономического кризиса.

Даже при относительно слабых структурных изменениях в производстве, вызванных изменением вклада МНК, деятельность многонациональных компаний на территории принимающих экономик значительно меняет уровень добавленной стоимости, что характерно и для развитых, и для развивающихся экономик. Своеобразный горизонтальный сдвиг (постоянный уровень вклада

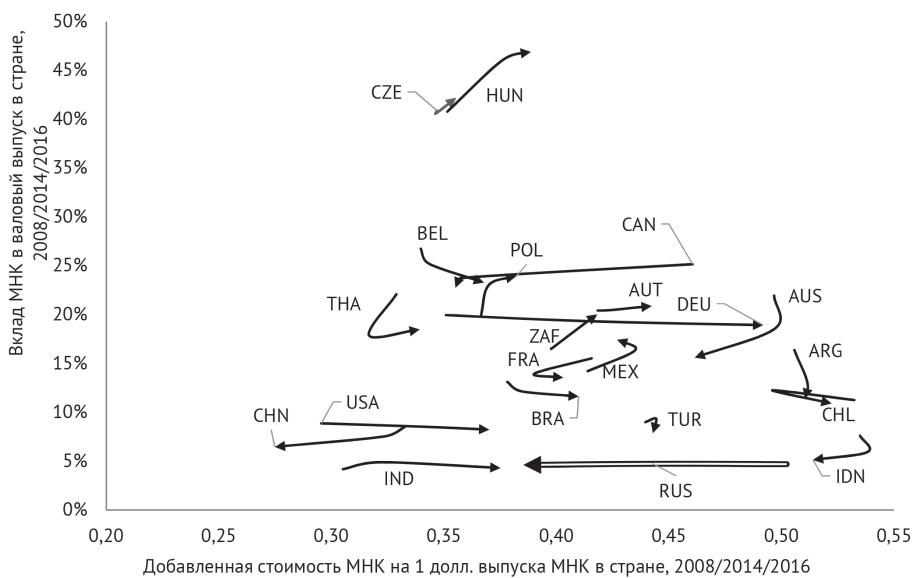


Рис. 6. Участие МНК в принимающих экономиках и удельная добавленная стоимость МНК по странам, 2008–2016 гг.

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

МНК в валовый выпуск и прирост уровня добавленной стоимости) в 2008–2016 гг. оказался характерен для Германии, США, Индии (рис. 6).

В Венгрии, Чехии, Польше, ЮАР и Мексике происходило наращивание вклада МНК, и рост уровня добавленной стоимости, в Китае, России, Канаде и Австралии, сокращение, при этом в Австралии это было связано также и со значимым уменьшением вклада МНК в экономику, а в Канаде – с изменением отраслевой структуры присутствия МНК (сократился вклад МНК в обрабатывающих отраслях, более чем двукратно вырос вклад МНК в сельском хозяйстве). В Китае наблюдаемый эффект связан с вытеснением иностранных МНК и выращиванием собственных компаний с агрессивной стратегией интернационализации, но это не характерно для России. В ряде секторов происходило наращивание вклада МНК в экономику (включая автопром, пищевую и химическую промышленности), однако ни в одном секторе нельзя выделить значимое наращивание уровня добавленной стоимости.

6.4.2. Специфика участия МНК в российской экономике

В 2008–2016 гг. в России наблюдалось сокращение валового выпуска иностранных МНК, размещенных на территории страны и одновременно сокращение выпуска российских МНК за рубежом. С одной стороны, Россия здесь вовсе не исключение. Снижение выпуска входящих и исходящих МНК также оказалось характерно для большинства развитых экономик стран ЕС

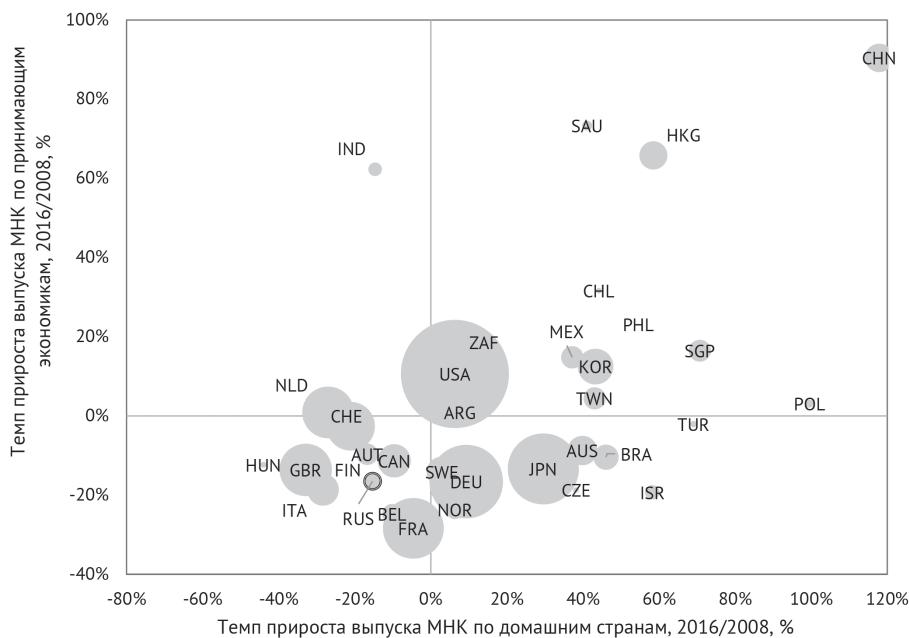


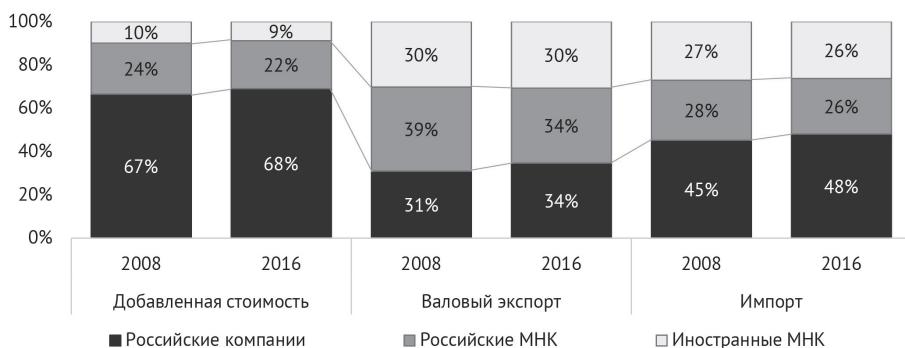
Рис. 7. Изменение объемов выпуска МНК по домашним и принимающим экономикам

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

(включая Францию, Бельгию, Швейцарию, Финляндию, Италию, Венгрию, Австрию, Нидерланды, Великобританию), а также для Канады. С другой стороны, российская экономика – единственная из стран БРИКС, для которой в 2008–2016 гг. произошло сокращение выпуска собственных МНК в мировой экономике (рис. 7).

Сокращение выпуска российских МНК за рубежом определено сжатием оборота в секторе операций с недвижимостью (падение за 2008–2016 гг. на 95%), производство компьютеров и электроники (снижение на 93%), производством кокса и нефтепродуктов (на 37%).

Валовое сокращение вклада иностранных МНК в выпуск в российской экономике в 2008–2016 гг. на 2/3 связано со снижением оборота МНК в сфере услуг, в том числе секторе финансовых и страховых услуг (падение оборота МНК за 2008–2016 гг. в номинальных ценах на 45%), в оптовой и розничной торговле (на 15%) в сфере бизнес услуг (на 36%). Еще около 25% общего падения объясняется сокращением выручки МНК в сфере добычи нефти и нефтепереработки (падение выручки на 47%). Большинство отраслей обрабатывающей промышленности не продемонстрировали рост, фактически стагнировали, среди растущих секторов – пищевая промышленность (плюс 28,7% к выручке за 2008–2016 гг.) и автомобилестроение (плюс 29,8%).



Примечание. Учен импорт только полуфабрикатов.

Рис. 8. Структура валовой добавленной стоимости, валового экспорта и импорта в России по формам собственности компаний, 2008 и 2016 гг.

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

При этом сокращение выпуска МНК, размещенных на территории России, частично оказалось связано с наращиванием вклада российских компаний в экономике в 2008–2016 годах: доля российских компаний в создании валовой добавленной стоимости выросла с 67 до 68%, в валовом экспорте – с 31 до 34%, в импорте полуфабрикатов – с 45 до 48% (рис. 8).

Многонациональные компании принято рассматривать как источник технологий, управленческих/организационных лучших практик и знаний, отсюда анализ отраслевой структуры МНК, расположенных на территории России, может дополнять анализ структуры товарного импорта экономики с точки зрения импортозависимости российских отраслей. Отраслевая структура входящих МНК кроме непосредственной импортозависимости отраслей отражает также и интерес иностранных компаний к российской экономике (рис. 9).

Прежде всего структура валового выпуска МНК в России иллюстрирует интерес иностранных компаний к российскому топливно-энергетическому сектору, однако введенные санкции в 2014 г. определили частичный выход иностранных компаний из отрасли, в результате доля МНК в секторе в валовом выпуске МНК сократилась с 18,1 до 10,4% в 2008–2016 гг.

Сопоставимые доли в структуре валового товарного импорта и в структуре выпуска МНК в России имеют отрасли традиционного сравнительно-преимущества России, которые в целом слабо зависят от импорта – это металлургическое производство, включая производство готовых металлических изделий (5,6% в импорте и 6,0% в валовом выпуске 2016 г.), химическая промышленность, включая производство резиновых и пластмассовых изделий (16,5 и 21,3%), а также производство транспортных средств и оборудования (12,2 и 18,0%) – отрасли, в которой наравне с высокой импортозависимостью внутренние производства во многих подотраслях в рассматриваемый

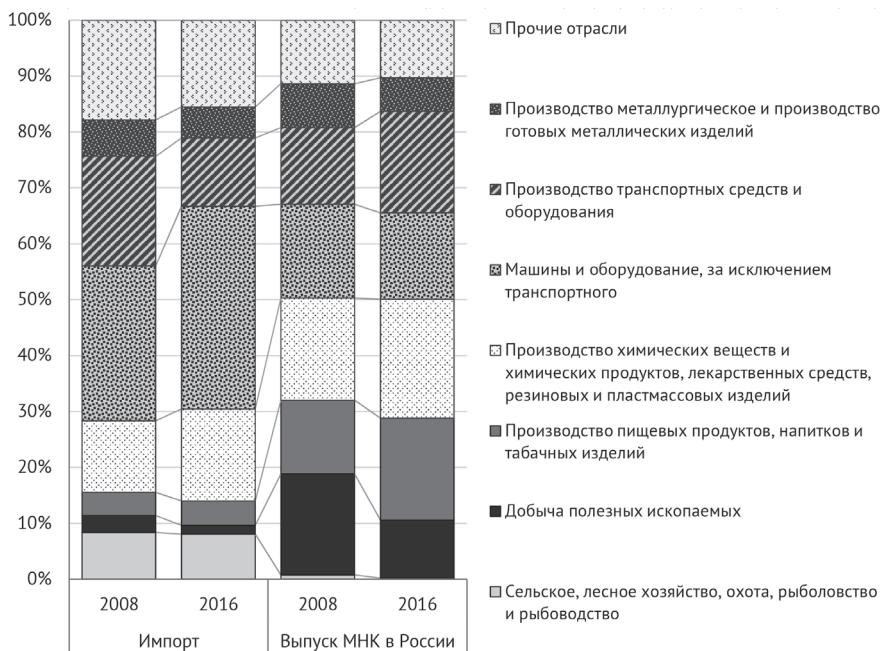


Рис. 9. Отраслевая структура выпуска МНК и структура импорта в торгуемых секторах, 2008 и 2016 гг.

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE, COMTRADE.

период также определялись якорными иностранными инвесторами (автомобилестроение – Hyundai, Ford, Toyota, железнодорожное машиностроение – Siemens) (рис. 9).

Отметим две отрасли с наибольшим расхождением в долях в валовом импорте и в валовом выпуске МНК – это пищевая промышленность и производство машин и оборудования. Доля пищевой промышленности в валовом импорте составила 4,4%, при этом вклад МНК в отрасли в валовый выпуск МНК в 2016 г. составил 18,2%. Это может служить примером ориентации многонациональных компаний на внутренний российский рынок и замещением реального импорта производством иностранных компаний на территории страны. Растущий внутренний рынок России в 2000-х годах и потенциал экспорта в соседние страны привлекли на территорию страны крупнейших производителей пищевой промышленности – PepsiCo, Nestle, Mars, Coca-Cola, Danone, Unilever и многих других.

В страновом разрезе крупнейшим игроком на российском рынке остается США (22% совокупного выпуска иностранными МНК в России): наибольший вклад в объемы выпуска американских МНК в производство химических веществ и химических продуктов, лекарственных средств, в оптовую и розничную торговлю, добычу полезных ископаемых. Вторая страна-лидер

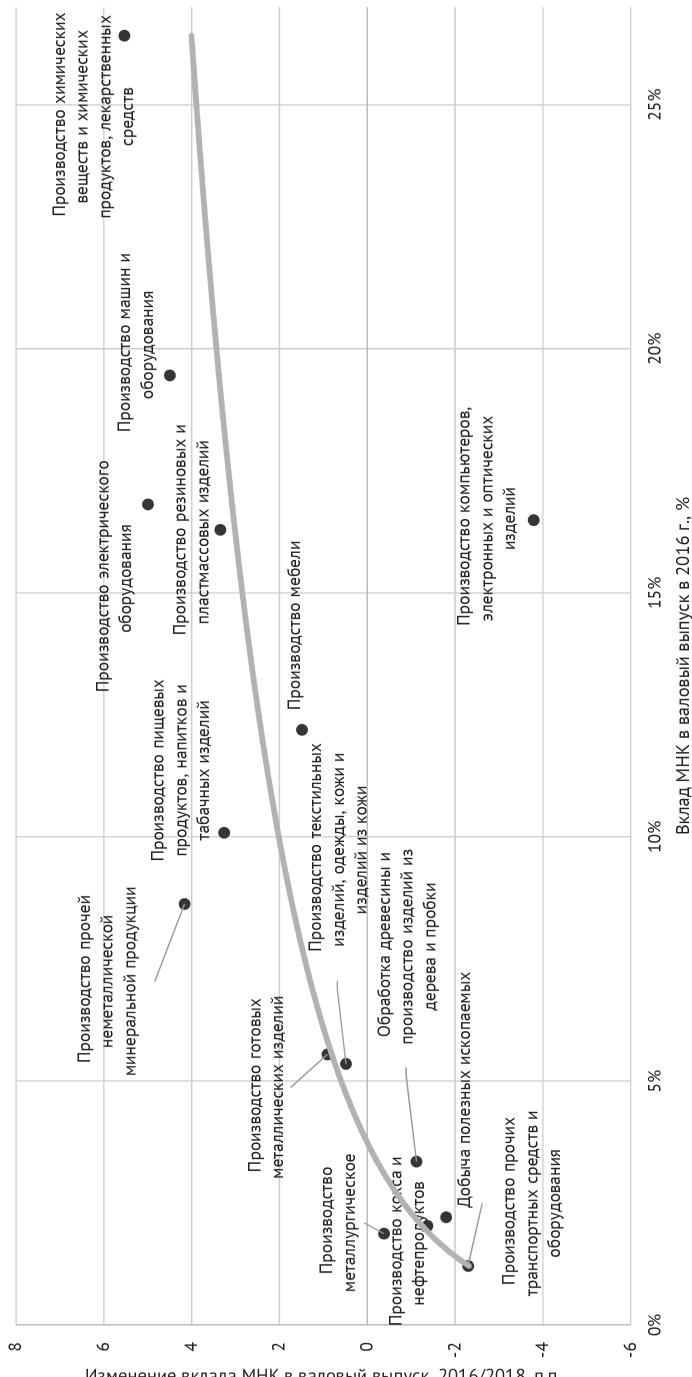


Рис. 10. Вклад MNK в валовый выпуск отраслей в России в 2016 г. (%) и его изменение относительно 2008 г. (п.п.)

Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

по объемам выпуска – Германия: немецкие компании производят 17% совокупного выпуска иностранных МНК в России. Отраслевая структура немецких МНК: оптовая и розничная торговля, производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов, производство химических веществ и химических продуктов, лекарственных средств. Также в тройке лидеров находится Франция (11% совокупного выпуска иностранных МНК в России). Французские МНК на территории России осуществляют свою деятельность в таких отраслях, как оптовая и розничная торговля, производство химических веществ и химических продуктов, лекарственных средств, производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов. Китай, по объемам выпуска МНК, занимает шестую позицию – 4% общего объема выпуска иностранных МНК на территории России. Китайские корпорации в России осуществляют деятельность в основном в сфере услуг: такие отрасли, как профессиональная, научная и техническая деятельность, а также транспортировка и хранение.

В производстве машин и оборудования на территории России осуществляют деятельность не так много иностранных производителей, их вклад в валовый выпуск МНК в стране – 15,5%, доля отрасли в валовом импорте – 36,3%. С одной стороны, выявленное различие можно объяснить тем, что производства машин и оборудования, как правило, интенсивно участвуют в глобальных цепочках добавленной стоимости, что может определять высокую долю импорта полуфабрикатов и компонентов, используемую в национальных производствах. С другой стороны, известно, что для России характерна высокая доля импорта готовых машин и оборудования в импорте отрасли. Поэтому отрасль может служить примером того, когда экономика не так конкурентоспособна для размещения иностранных производств и существенная доля продукции отрасли импортируется в виде готовой продукции.

Как было отмечено выше, совокупная отрицательная динамика выпуска МНК в обрабатывающем секторе была обеспечена уходом МНК из отрасли добычи полезных ископаемых и производства кокса и нефтепродуктов. При этом *в целом за 2008–2016 гг. наблюдается некоторое увеличение вклада МНК в валовый выпуск в отраслях с относительной концентрацией МНК в России*. В первую очередь это автомобилестроение, а также химическая промышленность, производство резиновых и пластмассовых изделий, машины и оборудование, включая электрооборудование (рис. 10).

Рост вклада МНК в большинстве отраслей российской экономики в 2008–2016 гг. сопровождалось сокращением удельной добавленной стоимости, производимой МНК. Исключение составляет производство прочих транспортных средств и оборудования (рис. 11).

На первый взгляд, сокращение удельной добавленной стоимости МНК в российской экономике можно интерпретировать как негативный сигнал. Однако в действительности это не так. В результате наращивания локализации производства многонациональные компании увеличивали вклад в валовый выпуск отрасли, однако именно с локализацией следует связывать некоторое

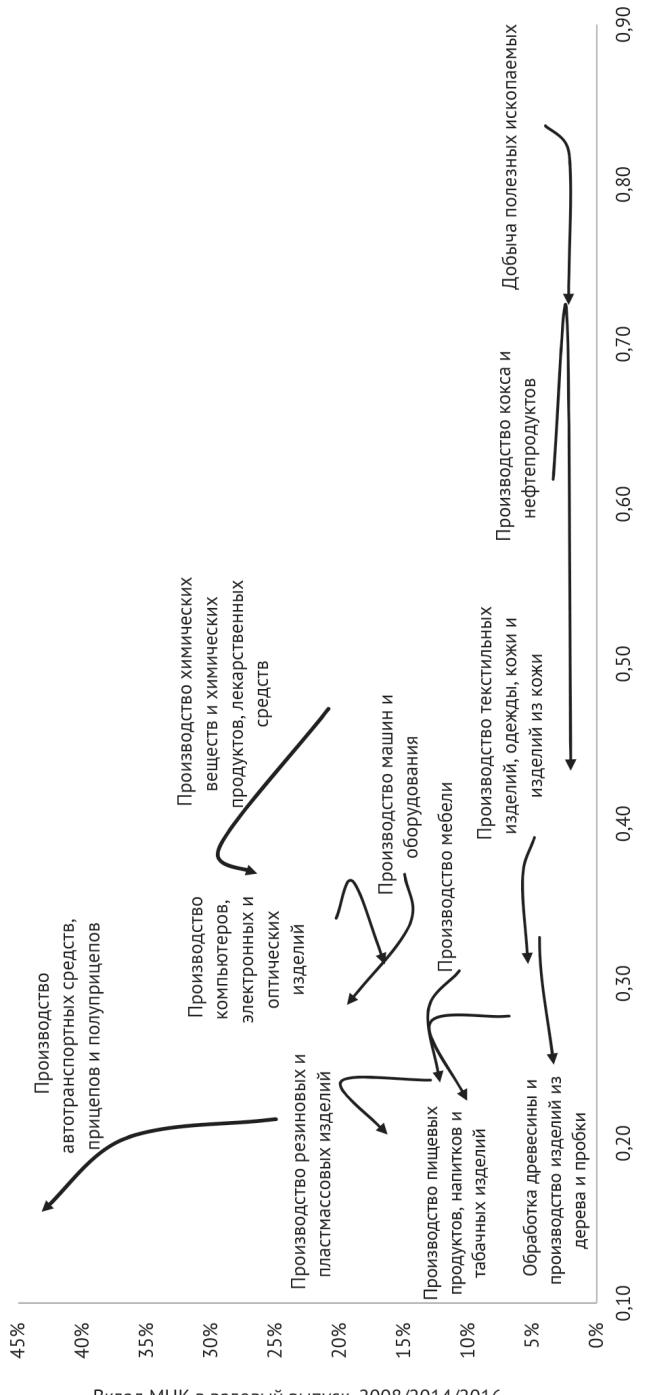


Рис. 11. Вклад в валовый выпуск и удельная добавленная стоимость МНК в российской экономике, 2008–2016 гг.

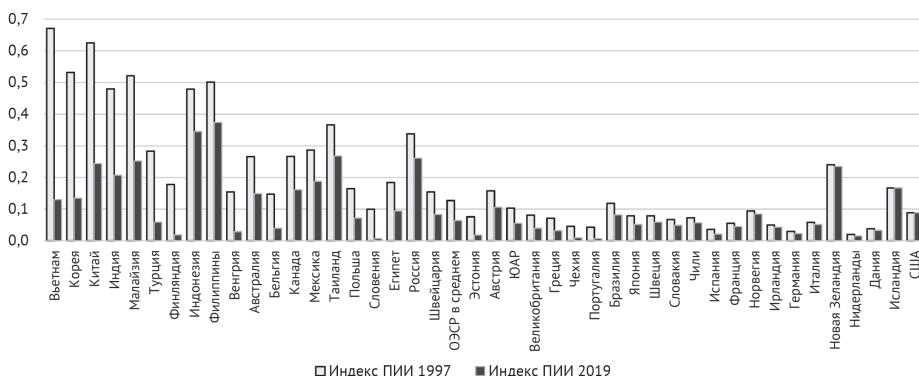
Источник: расчеты авторов, данные OECDAMNE.

сокращение удельной добавленной стоимости. Это в наибольшей степени характерно для автомобилестроения и химической промышленности.

6.4.3. Регулирование иностранных компаний в России: взгляд со стороны государства и бизнеса

По итогам 2019 г. Россия находится на 7-ом месте из 85 экономик в мире по жесткости регулирования ПИИ в соответствии с индексом FDI Restrictiveness Index. Более жестко регулируются ПИИ только в Ливии, Алжире, Палестине, Филиппинах, Индонезии, Таиланде. Хотя России и удалось продвинуться в сторону смягчения регулирования иностранных инвестиций (в рейтинге 1997 г. Россия была на 9-ом месте при значимо меньшем числе обследованных стран), ряд быстроразвивающихся экономик обогнали Россию по скорости либерализации. Так, Вьетнам, Корея, Китай, Индия и Малайзия имели более жесткие, чем Россия, ограничения для ПИИ в 1997 г., но догнали и перегнали Россию по либерализации уже к концу 2000-х годов (рис. 12).

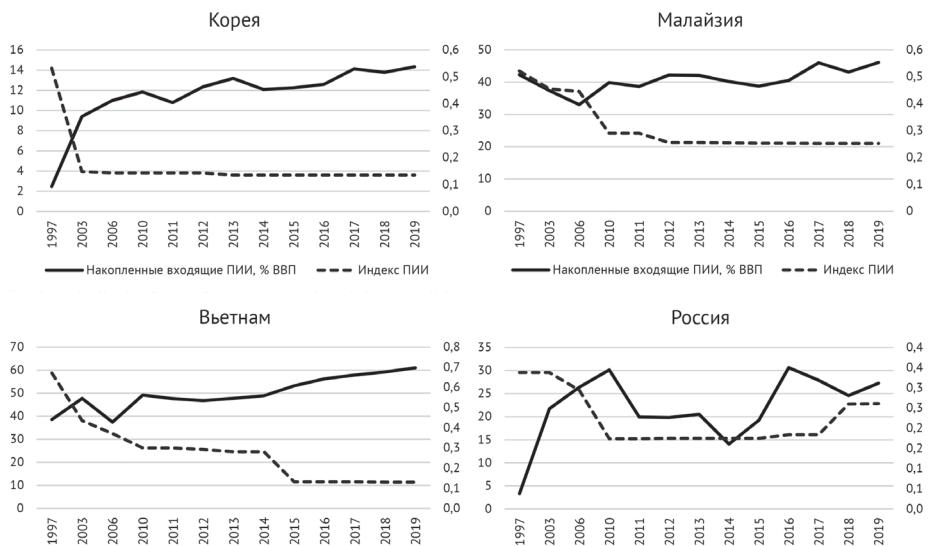
Либерализация регулирования входящих ПИИ напрямую связана с успехами стран по накоплению ПИИ в рассматриваемом периоде (рис. 13). Наибольший прогресс Кореи относится к периоду начала 1990-х годов, поэтому менее ярко выражен в рассматриваемый период 1997–2018 гг. Наиболее заметен успех Малайзии и Вьетнама: индекс жесткости регулирования ПИИ в Малайзии сократился двукратно, Вьетнам был страной с наиболее высокими барьерами для ПИИ в 1997 г. из всех рассмотренных экономик, но поднялся на 24 позиции к 2018 г. Заморозка улучшений регулирования ПИИ в России



Примечание. 0 – нет ограничений, 1 – максимальные ограничения. Страны упорядочены по прогрессу в либерализации в 1997–2019 гг. Индекс учитывает 4 типа ограничений на ПИИ: ограничения на долю владения, скрининг, ограничения для ключевых сотрудников (CEO), прочие ограничения (репатриация капитала, владение землей и пр.). Каждому ограничению присваивается вес на основе оценивания, агрегированный индекс для страны – средневзвешенное отраслевых индексов.

Рис. 12. Индекс жесткости регулирования ПИИ по странам, 1997 и 2019 гг.

Источник: анализ авторов, данные OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index.



Примечание. Индекс учитывает 4 типа ограничений на ПИИ: ограничения на долю владения, скрининг, ограничения для ключевых сотрудников (CEO), прочие ограничения (репатриация капитала, владение землей и пр.). Каждому ограничению присваивается вес на основе оценивания, агрегированный индекс для страны – средневзвешенное отраслевых индексов.

*Рис. 13. Накопленный объем входящих ПИИ, % ВВП (левая ось)
и индекс жесткости регулирования ПИИ (правая ось) в выбранных странах,
1997–2019 гг.*

Источник: анализ авторов, данные OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index.

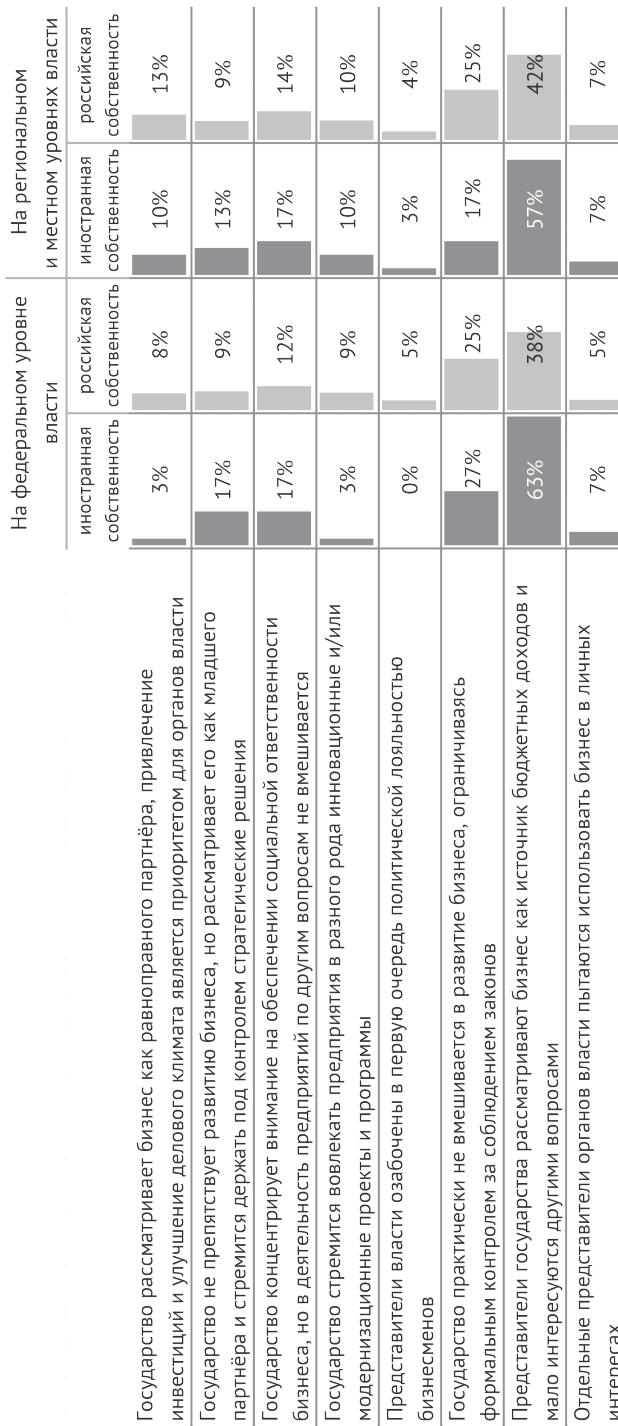
с 2010 по 2017 гг., вероятнее всего, является одной из важных составляющих, определивших отсутствие позитивных сдвигов в накоплении ПИИ в 2010-х годах¹.

В ряде исследований отмечается, что в условиях общей значимости институциональных факторов для привлекательности страны для ПИИ, одни институциональные факторы являются более значимыми, чем другие². Традиционно принято обсуждать значимость таких институтов, как уровень налоговой нагрузки, коррупция, неопределенность, связанная с бюрократией и политической нестабильностью³. Однако представляется, что в условиях, в которых оказалась Россия в период 2010-х годов (низкие темпы экономического

1 Стало ли это ключевым фактором, определившим отсутствие накопления ПИИ в Россию после 2010 г, сказать сложно. Как представляется, не менее важным фактором является резкое снижение темпов экономического роста российской экономики по сравнению с периодом 2000-х годов, а также охлаждения отношений России со странами Запада с 2014 г. и введения режима взаимных санкций.

2 Daude C., & Stein E. The quality of institutions and foreign direct investment // Economics & Politics, 19(3), 2007. P. 317–344.

3 Mauro P. Corruption and growth // Quarterly Journal of Economics 110, 681–712. 1995; Wei S. Why is corruption so much more taxing than tax? // Arbitrarinesskills. NBER Working Paper 6255. 1997; Wei S.J. How taxing is corruption on international investors? // Review of economics and statistics, 82(1), 1–11. 2000.



Примечание. Выборка включает предприятия обрабатывающей промышленности, N=342.

Рис. 14. Распределение компаний обрабатывающих отраслей с иностранной и российской собственностью по типу отношения с государством на федеральном, региональном и местном уровнях власти

Источник: расчеты авторов, данные проекта НИУ ВШЭ «Факторы и препятствия повышения производительности труда в российских предприятиях базовых несырьевых отраслей», 2019.

		Иностранная собственность	Российская собственность	
Инновации, технологии, оборудование	Финансовая поддержка НИОКР	27%	17%	ME= 0,138*
	Финансовая поддержка проектов, направленных на обновление парка машин и оборудования	27%	46%	ME= -0,262**
	Облегчение доступа к зарубежным технологиям и/или оборудованию	13%	10%	
	Стимулирование внедрения предприятиями современных цифровых технологий	13%	18%	
	Формирование общедоступного реестра готовых технологий	7%	14%	
Обучение	финансовая поддержка обучения, переобучения и/или повышения квалификации сотрудников	47%	40%	
	Повышение доступности услуг по обучению, переобучению и/или ПК	17%	18%	
	Создание механизма, ограничивающего сотрудника сменить место работы после обучения	7%	12%	
Налоги	Введение налоговых стимулов для внедрения новых технологий и/или оборудования	50%	35%	
	внедрение налоговых стимулов для обучения, переобучения и/или ПК	40%	17%	ME= 0,160*
	Общее снижение налоговой нагрузки на предприятие	67%	65%	
Кредиты	Снижение процентных ставок по кредитам	60%	56%	
	Повышение доступности долгосрочного кредитования	37%	30%	
	Смягчение требований к предоставлению обеспечения по кредитам	37%	25%	
Инжиниринг, консультирование	Повышение доступности инжиниринговых услуг, развитие соответствующего рынка	23%	12%	
	Повышение доступности консультационных услуг	17%	13%	
	Информационно-консультационная поддержка	13%	16%	
Обмен опытом	Формирование общедоступной базы данных передового опыта, лучших практик и решений	23%	24%	
	Развитие коммуникации между предприятиями для обмена опытом и поиска лучших решений	20%	18%	
Адм. барьеры	Устранение ограничений, препятствующих сокращению избыточного персонала	13%	11%	
	Снижение административных барьеров на федеральном уровне	23%	9%	ME= 0,173**
	Снижение административных барьеров на региональном или местном уровне	17%	9%	
НИЧЕГО	Мы НЕ НУЖДАЕМСЯ в государственной поддержке повышения производительности труда	10%	7%	

Примечание. МЕ – предельный эффект по результатам пробит регрессии, выборка включает предприятия отраслей обрабатывающей промышленности, N=342.

Рис. 15. Запросы компаний с иностранной и российской собственностью на поддержку со стороны государства

Источник: расчеты авторов, данные проекта НИУ ВШЭ «Факторы и препятствия повышения производительности труда в российских предприятиях базовых несырьевых отраслей», 2019.

роста, отсутствие прогресса в либерализации регулирования ПИИ, усложнение внешнеполитических связей с Западом с 2014 г.), еще большую значимость приобрел фактор, связанный с характером отношений бизнеса и государства¹. Если в 1990-х годах существовало два полярных типа взаимодействия государства и бизнеса – дистанцирование от государства, с одной стороны, и, на-против, тесное взаимодействие с государством, с другой стороны, то период 2000-х годов вывел эти взаимоотношения на иной уровень, когда отношения приобрели большую степень открытости, повысилась роль бизнес-объединений как медиатора отношений бизнеса и государства.

На первый взгляд, характер взаимодействия иностранных и российских компаний с государством на федеральном, региональном и местном уровнях власти несущественно различается (*рис. 14*). По результатам исследования «Факторы и препятствия повышения производительности труда в российских предприятиях базовых несырьевых отраслей», выполненного в НИИ ВШЭ в 2019 г., среди предприятия отраслей обрабатывающей промышленности как для иностранных, так и для российских компаний первой по частоте ответов моделью является та, в которой представители государства рассматривают бизнес как источник бюджетных доходов и мало интересуются другими вопросами. Второй по частоте ответов моделью для иностранных и российских компаний является та, в которой государство практически не вмешивается в развитие бизнеса, ограничиваясь формальным контролем над соблюдением законов.

Однако результаты эконометрического моделирования² показывают, что единственное статистически значимое различие в долях российских и иностранных компаний, находящихся в тех или иных отношениях с государством, справедливо только для варианта, когда государство рассматривает бизнес лишь в качестве источника бюджетных доходов: такой вариант на 20,5% чаще отмечали иностранные компании по сравнению с российскими.

Как представляется, результаты, говорящие о «безразличии» государства к иностранным инвестициям и взгляде на них только как на источник налогов, дополнительно позволяют определить инертность деятельности иностранных компаний на российской территории в 2010-х годах. В соответствии с предыдущими результатами, из всех институтов именно предсказуемая политика в отношении ПИИ являлась главным привлекательным институциональным фактором, в то время как взгляд государства на иностранный бизнес как на «дойную корову» не способствовал формированию благоприятной для ПИИ среды.

1 Это, в частности, соответствует результатам, полученным в работе Shukurov S. «Determinants of FDI in transition economies: The case of CIS countries» (*Journal of International and Global Economic Studies*, 9(1), 75–94. 2016), где отмечается, что размер рынка и доступ к полезным ископаемым были ключевыми детерминантами прихода ПИИ в страны СНГ в период 1995–2010 гг. в то время как негативная макросреда (инфляция и высокое налогообложение) снижали их привлекательность.

2 Оценивание с использованием пробит регрессии, где зависимая переменная – модель отношений, объясняющие переменные – форма собственности предприятия, категориальные переменные для возраста и размера фирмы, дамми переменные для отраслевой и региональной принадлежности фирмы.

Существенно больше различий между иностранными и российскими компаниями в обрабатывающих отраслях России в том, какой запрос на функции государства они предъявляют (*рис. 15*).

Результаты эконометрического моделирования¹ показывают, что компании с ПИИ, при прочих равных, предъявляют на 26,2% меньший запрос на финансирование обновления парка машин и оборудования по сравнению с российскими компаниями, однако предъявляют больший запрос на поддержку НИОКР (на 13,8%), налоговые стимулы на повышение квалификации сотрудников (на 16%) и снижение административных барьеров на федеральном уровне (на 17,3%). Такие результаты в очередной раз подчеркивают более высокую инновационную ориентированность компаний с иностранной собственностью и их более высокий запрос на человеческий капитал по сравнению с российскими компаниями.

6.4.4. Ожидаемые траектории изменений в государственном регулировании прямых иностранных инвестиций в России

Складывается впечатление, что если в стране есть емкий и растущий внутренний рынок и/или природные ресурсы (как было в России в 2000-х годах), иностранные инвесторы придут сами и будут в меньшей степени ориентироваться на улучшения в регулировании ПИИ, чем в любом ином случае. Однако если привлекательные рыночные факторы теряют свою силу (как в России в 2010-х годах), при этом не происходит смягчения регулирования ПИИ, иностранные инвесторы будут менее заинтересованы во входе в страну. Повышается роль взаимоотношений бизнеса с государством и льгот и стимулов, которые государство может предложить иностранным инвесторам. Это приобретает особый смысл с учетом негативных эффектов на инвестиционную привлекательность российской экономики после «украинского кризиса» и последующей череды санкций и антисанкций, что сказалось не только на привлекательности самих секторов, попавших под санкции, но также и на инвестиционной привлекательности российской экономики в целом.

Опыт привлечения ПИИ и МНК в Россию в 2000-х годах показывает, что они могут выступать источниками новых технологий, компетенций и передовых практик для принимающих экономик. Примеры трансформации за прошедшие 20 лет таких отраслей российской экономики, как деревообрабатывающая, пищевая и химическая промышленность, в целом свидетельствуют о позитивном влиянии иностранных инвестиций², при этом государство действовало технократично и в большей степени поддерживало инициативы бизнеса³.

1 Оценивание с использованием пробит регрессии, где зависимая переменная – запрос компании на функцию со стороны государства, объясняющие переменные – форма собственности предприятия, категориальные переменные для возраста и размера фирмы, дамми переменные для отраслевой и региональной принадлежности фирмы.

2 Позитивное влияние иностранных инвестиций проявилось в повышении уровня переработки, выпуске новой линейки продуктов, внедрении современных технологий, расширении географии экспорта.

3 Симачев Ю.В., Федюнина А.А., Кузык М.Г., Данильцев А.В., Глазатова М.К., Аверьянова Ю.В. Россия в глобальном производстве // XXI Апрельская международная научная конференция по

Однако все примеры 2000-х годов были связаны больше с ликвидацией технологического отставания и догоняющим развитием. Иностранные инвестиции – важный канал получения современных технологий, но применительно к отраслям, близким к технологической границе, иностранные инвестиции характеризуются более ограниченными возможностями. Тем не менее, потенциал положительного влияния зарубежного капитала на российскую экономику еще далеко не исчерпан. В частности, это соответствует специфике запроса компаний с иностранными инвестициями на поддержку со стороны государства. Интересы МНК в российской экономике сегодня не соответствуют их модели взаимодействия с государством. МНК заинтересованы в наращивании нематериальных активов – инвестировании в НИОКР, обучение сотрудников.

Государственное стимулирование прихода в Россию международных компаний должно быть ориентировано, прежде всего, на мировых технологических лидеров, чему может в немалой степени способствовать развитие технологического регулирования. Для расширения положительных эффектов от деятельности МНК в российской экономике необходимо также выстраивание регулирования, которое будет снижать риски оппортунистического (рентоориентированного) поведения МНК через систему формальных и неформальных институтов.

Поскольку инвестиционная активность бизнеса в России сохраняется на низком уровне, а в инновационной сфере наблюдается явная стагнация, попытка компенсировать российскими инвестициями недостаток ПИИ и выстроить собственные цепочки вне связи с научно-технологическим прогрессом не может полноценно воспроизвести такие преимущества от присутствия иностранных инвесторов, как доступ к передовым технологиям, более гибкие условия для включения в глобальные цепочки создания стоимости, возможности для обучения. В связи с этим необходимы дополнительные меры и новые формы привлечения иностранных инвесторов, как в формирующиеся перспективные секторы российской экономики, так и в технологически отсталые отрасли, причем с направленностью не только на внутренний рынок, но и на экспорт. Таким образом, в российской политике по привлечению ПИИ и регулированию деятельности МНК необходим переход:

- от отдельных политик по стимулированию иностранных и российских инвестиций к единой недискриминирующей политике, не предполагающей выбора между российскими и иностранными компаниями;
- от политики по регулированию отдельных сфер деятельности МНК в России к формированию стратегических приоритетных секторов с особыми условиями для входа иностранных инвесторов (торговые коридоры, расширение региональной интеграции, цифровизация производств, выращивание цифровых навыков, НИОКР), стимулирование

проблемам развития экономики и общества. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020. С. 1–147; Федюнина А.А., Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Аверьянова Ю.В. Секторальные особенности интеграции российской экономики в глобальные цепочки добавленной стоимости и следствия для структурной политики. Журнал новой экономической ассоциации, 2020, 47 (3). С. 106–127.

стратегически ориентированных иностранных инвестиций (против ПИИ, ориентированных на рост рынка и природные ресурсы) в условиях нарастающей борьбы между странами за ПИИ;

- от поддержки приоритетных проектов МНК большого масштаба в обрабатывающих отраслях к поддержке средних по размеру проектов распределенного производства, в том числе либерализация входа ПИИ в динамично растущие отрасли, отрасли с коротким циклом;
- от политики привлечения капитальных активов МНК к политике привлечения нематериальных активов – платформ, НИОКР, сектора услуг, сопровождающего деятельность МНК.

6.5. Реформа контрольно-надзорной деятельности в 2020 г.¹

В различных видах контроля и надзора до настоящего времени наблюдалась системные проблемы, связанные с противоречиями обязательных требований (преимущественно между разными видами контроля и надзора), с дополнительной нагрузкой на субъект и объекты контроля, связанные с необходимостью реализации плановых проверок при отсутствии объективных свидетельств о вероятности нарушений и/или высокого ущерба, а также с не-прозрачностью процесса проверок вследствие неоднозначности интерпретации содержания обязательных требований или субъективности процедуры их проверки. В результате как субъект контроля, так и подконтрольные объекты несли существенные финансовые и временные издержки, связанные с проведением проверочных мероприятий и подготовкой к ним. На решение этих проблем направлена реформа контрольно-надзорной деятельности, запущенная в 2019 г. в рамках осуществления Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утвержден Правительством РФ 29.05.2019, № 4714п-П36; далее – «Дорожная карта» по реализации механизма «регуляторной гильотины»).

2020 г. стал знаковым в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности и реализации механизма «регуляторной гильотины». 31 июля 2020 г. Президент Российской Федерации подписал два ключевых закона:

- Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях). Данный закон вступил в силу 1 ноября 2020 г., за исключением отдельных положений, которые вступят в силу с 1 февраля и 1 марта 2021 г.;
- Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре)). Данный закон вступит в силу с 1 июля 2021 г., а его отдельные положения – с 1 января 2022 г. и 1 января 2023 г.

¹ Авторы раздела: Пономарева Е.А., канд. экон. наук, заведующий лабораторией социально-экономических проблем регулирования ИКНД РАНХиГС; Дергачёв А.А., мл. науч. сотр. лаборатории социально-экономических проблем регулирования ИКНД РАНХиГС.

Данные законы регулируют оба аспекта контрольно-надзорной деятельности: материально-правовой (обязательные требования) и процессуально-правовой (процедуры, виды и формы контроля (надзора)).

Указанные законы определяют общие правовые основы модернизированной модели контрольно-надзорной деятельности, которая основана на риск-ориентированном подходе. Наличие риска причинения вреда охраняемым законом ценностям является необходимым условием для установления обязательных требований. При этом устанавливаемые обязательные требования должны быть направлены на минимизацию и устранение такого риска. Для управления рисками контрольно-надзорный орган относит объекты контроля к одной из категорий риска (всего в законе выделено 6 категорий, при этом контрольно-надзорный орган в рамках своей деятельности имеет право выбрать не менее трех): чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный, низкий риски. Отнесение объекта контроля к конкретной категории риска определяет виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении данного объекта контроля. Индикаторы риска нарушения обязательных требований служат основанием для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и определяют виды таких мероприятий.

В Законе об обязательных требованиях были закреплены единые для всех органов власти порядок и условия установления обязательных требований, действие обязательных требований во времени, порядок действий контролируемых лиц при обнаружении противоречащих друг другу обязательных требований, обязательность оценки регулирующего и фактического воздействия, обязательства контрольных (надзорных) органов давать официальные разъяснения в отношении установленных ими обязательных требований.

Устанавливаемые обязательные требования должны соответствовать принципам законности, обоснованности, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости, а также исполнимости.

При разработке нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, контрольным (надзорным) органом должна быть проведена оценка регулирующего воздействия. После вступления в силу такого нормативного правового акта контрольным (надзорным) органом проводится оценка фактического воздействия в целях анализа обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей.

Новым законодательством также предусматривается механизм устранения на практике противоречащих друг другу обязательных требований. В случае противоречий объект контроля должен соблюдать обязательное требование, содержащееся в нормативном правовом акте большей юридической силы, либо одно из противоречащих обязательных требований, если такие обязательные требования содержатся в актах равной юридической силы.

Для обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц создается реестр обязательных требований,

содержащий перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, о сроке их действия.

Законом установлен единый срок вступления в силу обязательных требований – с 1 марта либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня официальной публикации соответствующего нормативного правового акта. Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации при установлении обязательных требований должны предусмотреть срок их действия, который не может превышать 6 лет. По результатам оценки применения обязательных требований может быть принято решение о продлении срока их действия, но не более чем на 6 лет.

Закон об обязательных требованиях предусматривает обязательство Правительства Российской Федерации обеспечить отмену до 1 января 2021 г. нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

Так, в 2020 г. Правительством Российской Федерации был принят ряд постановлений¹, которыми отменяются, признаются утратившими силу или недействующими более 6 тыс. актов и отдельных положений, принятых органами государственной власти СССР, РСФСР и Российской Федерации и содержащих обязательные требования. Часть данных актов утратили силу сразу после официальной публикации постановлений Правительства РФ, другая часть актов утрачивают силу с 1 января либо с 1 июля 2021 г.

При этом в Законе об обязательных требованиях особо отмечается, что независимо от того, признаны ли утратившими силу вышеперечисленные акты, с 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, если они вступили в силу до 1 января 2020 г., а равным образом не допускается привлечение к административной ответственности за нарушение таких обязательных требований.

Оценка соблюдения обязательных требований должна проводиться в соответствии с Законом о государственном контроле (надзоре). Данным законом закреплены такие принципы государственного контроля (надзора), как законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом, соблюдение охраняемой законом тайны, открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного

¹ См., в частности, Постановления Правительства РФ от 13.01.2020 № 7, от 03.02.2020 № 80, от 18.03.2020 № 296, от 09.06.2020 № 841, от 11.06.2020 № 851, от 13.06.2020 № 857, от 20.06.2020 № 897, от 29.07.2020 № 1136, от 03.08.2020 № 1168, от 04.08.2020 № 1169, от 04.08.2020 № 1181, от 26.08.2020 № 1290, от 18.09.2020 № 1496.

контроля (надзора), а также оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора).

Закон о государственном контроле (надзоре) содержит ряд нововведений: правовой статус инспектора, механизм профилактических мероприятий, независимая оценка соблюдения обязательных требований, новые виды контрольных (надзорных) мероприятий, онлайн-взаимодействие с контрольно-надзорными органами, обязательный досудебный порядок обжалования решений контрольных (надзорных) органов.

Закон вводит понятие «инспектор», под которым понимается должностное лицо контрольного (надзорного) органа, осуществляющее функции по государственному контролю (надзору), муниципальному надзору. Закон закрепляет и общие квалификационные требования для замещения должности инспектора, а также круг его прав и обязанностей.

Механизм профилактических мероприятий внедрен в целях профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям и имеет приоритет перед традиционными проверками контрольных (надзорных) органов. Профилактические мероприятия проводятся в соответствии с программами профилактики рисков причинения вреда, которые должны ежегодно утверждаться контрольными (надзорными) органами. К числу профилактических мероприятий отнесены: информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит. По общему правилу, профилактические мероприятия проводятся без взаимодействия с контролируемыми лицами, а если такое взаимодействие необходимо, такие мероприятия проводятся только с согласия контролируемых лиц либо по их инициативе.

Независимая оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований осуществляется организациями, независимыми от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции. Такие независимые органы инспекции выдают контролируемым лицам заключение о подтверждении соблюдения обязательных требований с указанием перечня обязательных требований, прошедших оценку. Законами о виде контроля могут быть установлены предельные сроки действия выдаваемых независимыми органами инспекции заключений о соответствии, в течение которых плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

В Законе о государственном контроле (надзоре) были систематизированы контрольные (надзорные) мероприятия и действия, осуществляемые инспекторами при проведении таких мероприятий. Перечень контрольных (надзорных) мероприятий был дополнен такими новыми видами мероприятий, как мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, выездное обследование.

Контролируемым лицам будет обеспечена возможность онлайн-взаимодействия с контрольными (надзорными) органами посредством информационных систем контрольных (надзорных) органов, а также информационной

системы досудебного обжалования. В целях информационного обеспечения государственного контроля (надзора) законом предусмотрено создание единого реестра видов контроля, единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований. При этом не допускается проведение контрольных (надзорных) мероприятий в случае отсутствия информации о них в реестре контрольных (надзорных) мероприятий.

Контролируемые лица, права и законные интересы которых, по их мнению, были непосредственно нарушены в рамках осуществления государственного контроля (надзора), могут обжаловать решения контрольных (надзорных) органов, а также действия (бездействие) их должностных лиц. Законом введен обязательный досудебный порядок обжалования, осуществляемый путем направления жалобы в электронном виде посредством единого портала или региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

Основным нововведением Закона о государственном контроле (надзоре) является внедрение риск-ориентированного подхода: проверка объектов контроля должна осуществляться соразмерно вероятности и (или) ущербу от неблагоприятного события, связанного с неисполнением одного или нескольких обязательных требований. Переход к риск-ориентированному регулированию будет способствовать сокращению нагрузки на объекты контроля прежде всего за счет отказа от проверочных мероприятий в отношении объектов, вероятность нарушений у которых низка. Практика показывает, что переход к риск-ориентированному регулированию в отдельных видах контроля и надзора – например, таможенного и налогового контроля – способствовал сокращению нагрузки на подконтрольные объекты в среднем на 15–20%¹.

Работа по отмене и принятию нового законодательства, определяющего перечень обязательных требований, а также формулирующего новую структуру нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля (надзора), проходила в рамках 43 рабочих групп. С 1 января 2021 г. в соответствии с новыми принципами, утвержденными в законодательстве, должна заработать новая система законодательства, при этом к настоящему моменту в соответствии с пунктами 3–5 «Дорожной карты» по реализации механизма «регуляторной гильотины» должно быть принято 477 нормативных правовых актов, устанавливающих новые обязательные требования, из которых к настоящему моменту принято 247, и должно

1 В соответствии с Итоговыми докладами о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России за 2018–2019 гг. общее количество таможенных проверок сократилось на 16–43%, при этом за счет автоматизации сократилось также время прохождения проверки на 3–10% (доля таких проверок тоже росла примерно на 57% при импорте и на 76% при экспорте).

В налоговом контроле, по данным Докладов об итогах деятельности ФНС России в 2017–2019 гг., наблюдалось сокращение количества выездных налоговых проверок на 30–34% и сокращение количества проверок валютного контроля на 4–30%. При этом такое сокращение сопровождалось одновременным ростом как объемов налоговых поступлений, так и эффективности проверок, выявивших нарушения (ростом объемов налоговых поступлений за счет выявления нарушений), в 1,4–1,7 раза.

быть отменено 3013 нормативных правовых актов (к настоящему моменту все они отменены).

Помимо значительных изменений в федеральном законодательстве, в 2020 г. в рамках мероприятий по противодействию распространению коронавирусной инфекции был введен мораторий на проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» разделило объекты контроля на 2 группы: к первой группе отнесены юридические лица, входящие в реестр МСП, среднесписочная численность которых в 2019 г. не превышала 200 человек; ко второй группе – прочие юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Правительство России приняло решение о проведении внеплановых проверок из установленного перечня, а также отдельных плановых проверок для юридических лиц из первой группы и плановых проверок объектов контроля второй группы, если их деятельность и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к категории чрезвычайно высокого или высокого риска. Плановые проверки при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности не проводятся. Мораторий не распространяется на проверки, основаниями для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также проверки, разрешенные к проведению Правительством Российской Федерации. При этом проверки в отношении обеих групп субъектов в 2020 г. должны были проводиться только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи. Анализ динамики проведения контрольно-надзорных мероприятий в 2020 г. показал сокращение общего числа проверок на 60,3% по сравнению с 2019 г., или их снижение с 1347677 в 2019 г. до 534282 в 2020 г. По контрольно-надзорным органам, осуществляющим значительную долю проверок, можно отметить снижение числа мероприятий: на 71,6% – по проверкам Роспотребнадзора, на 54,4% – по проверкам ФНС, на 78,8% – по проверкам МВД.

В ноябре 2020 г. введенный Правительством РФ мораторий на проверки субъектов МСП был продлен до конца 2021 г.². Кроме того, в 2021 г.

1 В рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предусмотренного Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

2 См. подробнее Постановление Правительства РФ от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 г., проведения проверок в 2021 г. и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора)

планируется ограничить срок проведения плановой проверки в отношении субъектов МСП 10 рабочими днями, а саму плановую проверку можно будет заменить инспекционным визитом.

В целом можно отметить, что в 2020 г. была сформирована новая рамка контрольно-надзорной деятельности, были сформулированы такие понятия, как обязательное требование, государственный контроль (надзор), определены основные принципы формирования перечней обязательных требований и проведения проверочных мероприятий, законодательно закреплено использование риск-ориентированного подхода в контроле и надзоре. Новая модернизированная модель контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации призвана соответствовать современному уровню развития науки, техники и технологий в различных сферах деятельности, уровню развития национальной экономики и материально-технической базы. Данная модель контрольно-надзорной деятельности нацелена на исключение обременения субъектов предпринимательской деятельности необходимостью соблюдать избыточные и необоснованные обязательные требования, а также на стимулирование этих субъектов добровольно и добросовестно соблюдать обязательные требования и на минимизацию потенциальной выгоды от их нарушения.

Несмотря на значительное продвижение в области изменения подхода к осуществлению проверочных мероприятий, по-прежнему можно говорить о таких существующих проблемах:

- 1) необходимость систематизации и оценки содержания большого числа обязательных требований. Несмотря на проведенную значительную работу по сокращению числа устаревших обязательных требований, остаются проблемы, связанные с необходимостью разграничения компетенций различных видов контроля, устранения противоречий в их требованиях, с необходимостью закрепления невозможности проверки экспертами требований вне собственной компетенции. Решению данной проблемы будет способствовать внедрение технологий анализа больших данных и искусственного интеллекта для формирования и анализа единого реестра обязательных требований;
- 2) дублирование проверок документов в рамках различных видов контроля. Решению данной проблемы может способствовать объединение отдельных видов проверочных мероприятий во времени, а также организация межведомственного обмена документами объектов контроля;
- 3) субъективность проверки отдельных обязательных требований вследствие непрозрачности их содержания и субъективности оценки, широкий спектр функций экспертов и экспертных организаций. Решению данной проблемы будет способствовать изменение подхода к проверке, в том числе автоматизация части проверочных мероприятий

и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

- и разработка руководств по соответствию обязательным требованиям, нарушения которых наиболее часто фиксируются экспертами;
- 4) проведение проверочных мероприятий независимо от вероятности нарушений и величины потенциального ущерба (вреда) и отсутствие категорий риска у объектов проверок. Решению данной проблемы будет способствовать переход к риск-ориентированному регулированию, в основе которого будет находиться система управления рисками, включающая количественный анализ и мониторинг данных о подконтрольных объектах, свидетельствующих об их уровне риска;
 - 5) неиспользование доступных данных о результатах прошлых проверок. Решению этой проблемы также будет способствовать реализация указанных выше предложений по формированию и использованию единого реестра обязательных требований, по разработке и использованию систем управления рисками, внедрению рекомендательных систем по выбору объектов контроля для проверок на основе моделирования вероятностей их нарушений.

Дальнейшие изменения в системе контрольно-надзорной деятельности должны предполагать практическую реализацию указанных принципов, а именно разработку и внедрение новых правил проведения проверок, в том числе с учетом используемой презумпции при проверке, индикаторов риска и критериев, свидетельствующих о необходимости проведения проверки.

6.6. Тренды в регулировании онлайн-платформ в мире: международный опыт¹

В цифровой экономике ключевое значение имеют онлайн-платформы. Они вносят существенный вклад в повышение продуктивности и развитие инноваций, способствуют упрощению внешнеэкономической деятельности, создают условия для социального развития за счет поддержания новых форм занятости, вовлечения малых и средних предприятий (МСП) в экономику. Страны – участницы ОЭСР, а также страны – партнеры Организации (в первую очередь Китай) стремятся создать условия для развития онлайн-платформ и обеспечения их конкурентоспособности на глобальных рынках. Наиболее детальное регулирование, направленное, с одной стороны, на создание условий для развития цифровых платформ, а с другой – на защиту местных потребителей товаров и услуг глобальных цифровых платформ от недобросовестного поведения, принято в настоящее время в ЕС. С целью совершенствования инструментов защиты российских пользователей услуг глобальных онлайн-платформ целесообразен тщательный анализ опыта ЕС в части защиты интересов потребителей цифровых платформ.

Цифровые платформы получили значительное развитие в странах ЕС в разных секторах. Они охватывают широкий спектр деятельности – рекламные

1 Авторы раздела: Гирич М.Г., мл. науч. сотр. Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС; Коваль А.А., м.н.с. Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС; Левашенко А.Д., ст. науч. сотр., руководитель Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС; Валамат-Заде А.Р., лаборант-исследователь Института международной экономики и финансов ВАБТ Минэкономразвития России; Магомедова О.С., аналитик Института международной экономики и финансов ВАБТ Минэкономразвития России.

онлайн-платформы, торговые площадки (платформы электронной коммерции для торговли товарами), поисковые системы, социальные сети, платформы распространения приложений, платформы совместного потребления (платформы шеринговой экономики), включая оказание профессиональных и не-профессиональных услуг через платформы (например, услуги такси, аренда жилья, услуги фрилансеров и пр.). Цифровые платформы способны развивать новые рынки и цифровизовать традиционные, создавать сетевые эффекты, т.е. ситуации, в которых различные стороны рынка платформ взаимозависимы в той мере, в какой их решения влияют друг на друга, даже косвенно (например, количество продавцов и товаров влияет на выбор платформы покупателями и на количество покупателей). Сетевые эффекты могут быть прямыми, например, когда увеличение числа поставщиков контента делает платформу более ценной для потребителей контента, или косвенными, когда предоставление платформой более выгодных условий для пользователей делает платформу более привлекательной для поставщиков товаров или услуг рекламодателей.

Цифровые платформы стимулируют новые формы ведения бизнеса, цифровизуют традиционный бизнес. Например, в 2018 г. совершать электронные продажи стало каждое пятое предприятие ЕС (20%), при этом такие продажи составили 18% от их общего годового оборота, тогда как в 2009 г. электронные продажи совершали 13% всех предприятий, т.е. рост за этот период составил 5 п.п.¹.

На международные торговые площадки приходится 56% европейских трансграничных онлайн-покупок. Amazon – самая популярная международная онлайн-площадка в Люксембурге (72%) и Австрии (64%), eBay лидирует на Кипре (63%).

Еще в 2016 г. Еврокомиссия ставила задачи по установлению единообразных правил регулирования платформ на территории всех стран – участниц ЕС. Кроме того, важно было, чтобы цифровые платформы, в том числе иностранные, подчинялись существующим правилам ЕС в таких областях, как конкуренция, защита прав потребителей и личных данных, свобода единого рынка.

В настоящее время Евросоюз планирует создать Единый цифровой рынок, который будет способствовать экономическому росту, увеличению числа рабочих мест, повышению конкуренции, росту инвестиций и инноваций в ЕС в размере 415 млрд евро в год. Предполагается, что экономика данных к 2025 г. сможет обеспечить рост ВВП на 5,4%, что эквивалентно 544 млрд евро². В основе Единого цифрового рынка лежит 3 базовых направления³:

1) обеспечение доступа потребителей и предприятий к цифровым товарам и услугам по всей Европе. Так, например, были приняты меры по правилам прекращения необоснованной геоблокировки при трансграничной торговле

1 URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_enterprises#Enterprises_engaged_in_e-commerce

2 URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2749

3 URL: <https://eufordigital.eu/discover-eu/eu-digital-single-market/>

товарами и услугами, что не давало возможности совершать покупки на веб-сайтах, находящихся в другом государстве – члене ЕС, по усилению защиты прав потребителей в электронной коммерции, по снижению цен в отношении услуг по доставке посылок через границы, направленные на публикацию информации о ценах, чтобы потребители могли выбирать наиболее дешевые способы доставки (ранее в ЕС международная доставка посылок была в среднем в 3–5 раз выше, чем цены на доставку внутри страны);

2) *создание условий для развития цифровых сетей и инновационных услуг.* Данное направление предназначено для формирования цифровых навыков, стандартов использования искусственного интеллекта, облачных вычислений и блокчейна, для развития связи 5G и Интернета вещей, кибербезопасности и пр. Планируется ввести законодательные меры по управлению, доступу и повторному использованию данных, в том числе персональных, наладить обмен данными между бизнесом и правительством в общественных интересах, разрешить повторное использование данных бесплатно, а также инвестировать 2 млрд евро в европейский высокоеффективный проект по развитию инфраструктуры обработки данных, инструментов обмена данными, архитектуры и механизмов управления для успешного обмена данными и объединения энергоэффективных и надежных облачных инфраструктур и связанных с ними услуг. Данное направление включает проблемы, связанные с нарушением авторских прав в связи с цифровизацией контента;

3) *экономика и общество.* Данное направление связано с цифровизацией навыков, ведь в ближайшем будущем 90% рабочих мест потребует определенного уровня цифровых навыков¹.

Европейский союз устанавливает ряд требований в отношении работы глобальных цифровых платформ (например, Google, Facebook, Amazon, Netflix, Uber и др.) на европейском рынке, которые, с одной стороны, направлены на защиту интересов европейских потребителей, а с другой – становятся новыми барьерами для международной торговли цифровыми услугами и товарами. В качестве ключевых среди таких требований (барьеров) на рынке ЕС необходимо назвать: установление налога на цифровые услуги; регулирование правил работы с персональными данными резидентов ЕС; необходимость соблюдения потребительского законодательства онлайн-платформами; возможность применения трудового права к лицам, оказывающим услуги или выполняющим работы с использованием платформ (gig-работникам); регулирование информационных посредников в части защиты прав интеллектуальной собственности.

6.6.1. Налогообложение цифровых услуг

Уплаченный крупнейшими цифровыми корпорациями налог на прибыль в странах-рынках сегодня является несоразмерно низким относительно прибыли, соответствующей уровню их виртуального присутствия в этих странах через взаимодействие с пользователями цифровых продуктов, сбор и анализ их данных. Именно пользовательские данные являются необходимыми

1 URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/economy-society>

входными ресурсами для создания стоимости. Вместо этого глобальная прибыль оседает в низконалоговых, но высококонкурентных юрисдикциях и офшорах, где размещены ключевые нематериальные активы таких корпораций¹. В условиях пандемии цифровые гиганты находятся в противофазе кризису и получают дополнительную прибыль от вынужденного перехода человечества в цифровую реальность, что обостряет дискуссию о способах более справедливого налогообложения их глобальной прибыли².

ЕС является инициатором пересмотра существующих правил корпоративного налогообложения на международном уровне, по мнению Союза, уставших и не отражающих эволюцию цифровых технологий и решений, благодаря которым цифровые компании растут намного быстрее, чем экономика в целом³. Текущие правила больше не соответствуют контексту, в котором облегчена онлайн-торговля через границы без физического присутствия, где предприятия в значительной степени полагаются на нематериальные активы, которые трудно оценить, и где пользовательский контент и сбор данных стали основными видами деятельности для создания ценности цифрового бизнеса. В ЕС около 500 млн пользователей потребляют цифровой контент глобальных компаний. Еврокомиссия еще в 2018 г. опубликовала проект Директивы по общей системе налога на доходы, полученные от предоставления определенных цифровых услуг. Страны планируют продолжить работу над соглашением, определяющим единые подходы к налогообложению цифровых услуг, к середине 2021 г.⁴.

Пока это соглашение на площадке ОЭСР еще не достигнуто, государства – члены ЕС вводят налоги на цифровые услуги на национальном уровне. С 1 января 2020 г. в Италии действует налог на цифровые услуги (DST) в размере 3%, заменяющий «веб-налог», действовавший в 2019 г.⁵. DST применяется в отношении таких услуг, как реклама за счет цифрового интерфейса, предоставление цифрового многостороннего интерфейса, позволяющего пользователям взаимодействовать (в том числе для облегчения прямого обмена товарами и услугами), передача данных, собранных от пользователей и созданных с помощью цифрового интерфейса. Установлены пороговые значения для применения DST: общая сумма доходов равна или превышает 750 млн евро, при этом сумма доходов от цифровых услуг (возникающих в Италии) равна или превышает 5,5 млн евро. Аналогичный налог на цифровые услуги в размере 3% применяется во Франции.

-
- 1 Corporate Taxation in the Global Economy. IMF Policy Paper, 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>
 - 2 Leigh T. France to impose digital tax this year regardless of any new international levy // Technology news. 14 May 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-france-digital-tax/france-to-impose-digital-tax-this-year-regardless-of-any-new-international-levy-idUSKBN22Q25B>
 - 3 URL: <http://www.oecd.org/tax/international-community-renews-commitment-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>
 - 4 URL: <http://www.oecd.org/tax/international-community-renews-commitment-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>
 - 5 URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/12/30/304/so/45/sg/pdf>

В Великобритании DST применяется с 1 апреля 2020 г. и предусматривает взимание 2%-ного налога с доходов от цифровых услуг в Великобритании, возникающих благодаря цифровой деятельности компаний, которая связана с британскими пользователями¹. Налог с доходов от цифровых услуг применяется в отношении услуг социальных сетей, поисковых систем в Интернете, услуг онлайн-маркетплейсов. Применяются пороговые значения: ежегодная мировая выручка от соответствующих цифровых услуг превышает 500 млн ф. ст., а также более 25 млн ф. ст. из этих годовых доходов от цифровых услуг приходится на пользователей из Великобритании.

По оценкам ОЭСР, глобальная торговая война, спровоцированная односторонними налогами на цифровые услуги во всем мире, и неспособность достичь соглашения могут сократить мировой ВВП более чем на 1% в год².

России как юрисдикции, которая зачастую выступает потребителем цифровых услуг, предоставляемых компаниями-нерезидентами (Google, Facebook, Netflix и пр.), необходимо участвовать в согласовании единого подхода к налогообложению в условиях цифровой экономики на площадке ОЭСР (соглашение по единому подходу должно быть достигнуто в середине 2021 г.). России важно поддерживать комплексный подход к налогообложению в условиях цифровой экономики, чтобы он применялся ко всем многонациональным компаниям (МНК), отвечающим требованиям единого подхода ОЭСР, а не только к ограниченному числу компаний, участвующих по принципу safe harbor (safe harbor – безопасная гавань). Реализация единого подхода на основе принципа safe harbor может создать серьезные трудности для пересмотра правил и усилить неопределенность. Стоит отметить, что с учетом текущих предложений ОЭСР (установление порогового значения в отношении годового дохода МНК для применения нового права налогообложения в размере 750 млн евро в год) новые правила налогообложения будут применяться лишь к крайне ограниченному количеству российских цифровых компаний. Если по каким-то причинам консенсус на площадке ОЭСР не будет достигнут, в России может быть рассмотрена возможность введения налога на цифровые услуги по опыту ЕС на национальном уровне.

6.6.2. Защита персональных данных

Европейское регулирование в области защиты персональных данных («Регламент о защите персональных данных», GDPR) призвано обеспечить соблюдение прав субъектов данных в ЕС не только отечественными, но и зарубежными компаниями. Обработка персональных данных резидентов ЕС контролером или обработчиком, которые не учреждены в ЕС (например, американская социальная сеть Facebook), подпадает под действие GDPR в случаях, если:

- обработка персональных данных субъектов данных в ЕС связана с предложением товаров или услуг субъектам данных в ЕС независимо

1 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/14/section/46/enacted>

2 URL: <http://www.oecd.org/tax/international-community-renews-commitment-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>

от того, связано это с их с оплатой или нет. Фактами, подтверждающими намерение предлагать товары или услуги субъектам данных в ЕС, признаются использование языка или валюты, обычно применяемой в одном или нескольких государствах-членах с возможностью заказывать товары и услуги на этом языке; упоминание потребителей или пользователей, которые находятся в ЕС;

- обработка персональных данных субъектов ЕС связана с мониторингом действий или поведения субъектов данных в ЕС, так как их действия совершаются на территории Евросоюза. Для того чтобы определить, подпадает ли деятельность по обработке данных для целей мониторинга действий субъекта данных, устанавливается факт того, осуществляют ли физические лица деятельность в Интернете, в том числе потенциальную возможность последовательного использования технологии обработки персональных данных и т.д.

Следует отметить, что иностранным технологическим или цифровым компаниям неоднократно указывалось на нарушение режима защиты персональных данных в ЕС.

В январе 2019 г. Высший административный суд Франции установил, что французское подразделение Google несет ответственность за нарушение положений GDPR в части согласия субъектов персональных данных и требования транспарентности обработки данных¹. Google не соблюдал требования к форме получения согласия: форма должна быть информативной, доступной для понимания, изложенной ясным и простым языком, тогда как форма согласия на обработку данных для пользователей, создающих google-аккаунты, была изложена на 6 листах в очень размытых формулировках. В результате пользователи не были должным образом осведомлены о целях обработки данных, о сроке их хранения, о порядке обработки данных, что делает их согласие недействительным. За данные нарушения на компанию был наложен штраф в размере 50 млн евро.

В июне 2020 г. по итогам многолетнего рассмотрения дела Schrems vs Facebook Суд ЕС установил², что компании могут переносить данные из стран ЕС в другие страны только при условии обеспечения уровня защиты данных, соответствующего требованиям права ЕС. Разбирательство инициировал privacy-активист Макс Шремс в 2013 г., обратившийся к ирландскому комиссару по защите персональных данных с жалобой на то, что компания Facebook и другие социальные сети не могут переносить его данные в США, поскольку американское законодательство не гарантирует европейским пользователям социальных сетей тот же уровень защиты персональных данных, как GDPR, а именно защиту от слежки органами безопасности США. В 2015 г. Суд ЕС признал несоответствие европейскому режиму защиты данных так называемого соглашения о безопасной гавани между ЕС и США (Safe Harbor Agreement),

1 URL: <https://www.huntonprivacyblog.com/2020/06/23/french-highest-administrative-court-upholds-50-million-euro-fine-against-google-for-alleged-gdpr-violations/>

2 URL: <https://www.cnbc.com/2020/07/16/european-court-rules-on-facebook-vs-schrems-case.html>

в соответствии с которым облачные провайдеры могли обходиться без строительства центров хранения и обработки персональных данных граждан ЕС на территории стран ЕС. В 2016 г. между ЕС и США было заключено новое соглашение о принципах конфиденциальности персональных данных граждан ЕС, обрабатываемых американскими компаниями, – так называемое Privacy Shield Framework. В соответствии с этим соглашением американские компании, работающие с данными европейских пользователей, должны были быть сертифицированными и гарантировать сохранение конфиденциальности данных и недопустимость их передачи органам безопасности США¹.

Наконец, в июле 2020 г. Суд ЕС установил, что и это соглашение не является достаточным инструментом защиты персональных данных граждан ЕС, поэтому теперь компании могут переносить данные только при соблюдении условия обеспечения уровня защиты, эквивалентного европейскому. Это значит, что иностранным компаниям придется нести бремя обеспечения технических гарантий сохранности данных, механизмов и процедур реализации прав субъектов персональных данных, установленных GDPR, а также эффективных средств правовой защиты. Таким образом, оценка соответствия уровня защиты происходит не только по выполнению договорных оговорок между экспортером и реципиентом данных (standard contractual clauses), но также и по соответствию сфер правовой системы страны компании – реципиента данных, и по доступу госслужб страны реципиента к перенесенным данным. Эксперты отмечают, что такой подход к обеспечению защиты данных, с одной стороны, препятствует формальному выполнению оговорки о передаче данных в равных правовых условиях, но, с другой стороны, приводит к локализации данных на территории ЕС, а значит, гораздо больше пользователей будут оставаться в пределах европейского цифрового рынка².

России (с учетом опыта ЕС) необходимо четко определить допустимость экстерриториального применения требований национального законодательства о персональных данных к иностранным операторам персональных данных, работающим с данными граждан РФ (предложение товаров и услуг российским гражданам, мониторинг действий и поведения граждан РФ), а также предусмотреть дополнительные гарантии и права для субъектов данных, которые должны будут соблюдать как национальные, так и иностранные операторы персональных данных (право на переносимость данных, права на забвение, уведомление о нарушении и пр.).

В 2015 г. в России вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях», который установил требование о локализации персональных данных граждан в России. Сбор, обновление и изменение персональных данных россиян должны производиться с использованием баз данных на территории России. Персональные данные россиян, которые

1 URL: <https://legalitgroup.com/ru/sootnoshenie-eu-us-privacy-shield-i-gdpr/>

2 URL: <https://www.thestandard.com.hk/breaking-news/section/6/151087/EU-court-voids-US-data-sharing-pact-on-privacy-issues>

первоначально внесены в базу данных на территории страны (первичная база данных), могут впоследствии передаваться за рубеж в так называемые вторичные базы данных. Соответствующие требования являются обременением для операторов данных, в первую очередь иностранных, однако сохраняют возможность для последующей трансграничной передачи данных в соответствии с нормами законодательства о персональных данных. Требование локализации данных в России становится барьером для работы иностранных компаний в стране и, как следствие, для импорта услуг. Страны ОЭСР (как ЕС, так и США) не применяют требование локализации данных и рассматривают его в качестве ограничения международной торговли услугами. У стран ОЭСР вызывает опасение тот факт, что существующие меры локализации данных, которые применяются в отдельных странах, в том числе в России, существенно влияют на деловую активность. В частности, такие требования приводят к увеличению затрат и ограничивают преимущества цифровой торговли.

6.6.3. Необходимость соблюдения потребительского законодательства онлайн-платформами

Совокупная стоимость розничной выручки от электронной коммерции в Европе в 2020 г. составила 393,8 млрд долл.¹. Доля пользователей электронной коммерции в ЕС (т.е. доля населения, которое совершало покупки в Интернете) в 2019 г. составила 53%². Можно отметить рост доли продаж в электронной коммерции в сфере розничной торговли. Так, с 2014 по 2019 г. доля розничных продаж электронной коммерции в розничной торговле выросла в Великобритании с 13,5 до 19,4%, в Германии – с 10 до 15,9%, во Франции – с 4,9 до 10,9%³. При этом среднегодовые расходы на электронную торговлю на душу населения в 2019 г. составили в Великобритании 921 евро, в Германии – 784, во Франции – 746, в Италии – 668, в Испании – 665 евро. Наибольшее количество пользователей в электронной коммерции в 2020 г. было в Германии (62,4 млн), Великобритании (57,2 млн) и во Франции (46,2 млн), а наименьшее – в Польше (24,6 млн)⁴. Наиболее популярные онлайн-покупки связаны с одеждой и спортивными товарами (65%), путевками и отдыхом (54%), товарами для дома (46%), билетами на мероприятия (41%) и книгами, журналами и газетами (33%)⁵.

Для защиты прав потребителей на онлайн-платформах, в том числе на иностранных, в ЕС действует Регламент «О поощрении справедливости и прозрачности для бизнес-пользователей услуг онлайн-посредничества» (2019 г.)⁶. Поставщиками услуг онлайн-посредничества являются платформы,

1 URL: <https://www.statista.com/topics/3792/e-commerce-in-europe/>

2 URL: <https://www.statista.com/topics/3792/e-commerce-in-europe/>; https://www.ecommerce-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/European_Ecommerce_Report_2019_freeFinal-version.pdf

3 URL: <https://www.statista.com/statistics/281241/online-share-of-retail-trade-in-european-countries/>

4 URL: <https://www.statista.com/topics/3792/e-commerce-in-europe/>

5 URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46776.pdf>

6 URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.186.01.0057.01.ENG&toc=OJ:L:2019:186:TOC

через которые продавцы могут предлагать товары или услуги потребителям независимо от того, где эти сделки в конечном счете заключаются. Регламент устанавливает ряд требований в части предоставления информации, а также ряд обязательств онлайн-платформ по вопросам транспарентности правил использования платформ продавцами, которые работают на них. В частности, устанавливаются следующие обязательства: по справедливому рейтингованию продавцов товаров и услуг; по предупреждению продавцов об изменении правил пользования платформами; по созданию режима предоставления персональных данных продавцам; по созданию систем разрешения споров и обработки жалоб, полученных от продавцов на платформах. Регламент распространяется на онлайн-платформы, действующие на территории ЕС, для защиты европейских компаний-продавцов, в частности МСП, от несправедливых действий как европейских, так и зарубежных платформ.

Стоит отметить, что многие страны также усиливают защиту прав потребителей на платформах. Среди стран ЕС Франция проводит политику регулирования торговых онлайн-платформ с 2016 г. – с принятием Закона № 2016-1321 для Цифровой республики (*Loi pour une République numérique*). Закон вносит поправки в Кодекс по правам потребителя и вводит понятие «оператор онлайн-платформы» (*opérateur de plateforme en ligne*). Оператором является любое физическое или юридическое лицо, которое на профессиональной основе платно или бесплатно оказывает услуги онлайн-связи с общественностью, основанной на применении компьютерных алгоритмов для классификации содержимого (контента), товаров или услуг, либо на применении ссылок на содержимое (контент), товары или услуги, предлагаемые или размещенные онлайн третьими лицами (например, системы рейтингования или сбора отзывов о товарах или услугах или переход по ссылке с маркетплейса на сайт продавца), либо на объединении множества сторон для продажи товаров, предоставления услуг или обмена (объединение для обмена – форма C2C торговли) или совместного использования контента, товара или услуги¹. При этом в Потребительский кодекс было внесено специальное обязательство наиболее посещаемых платформ с ежемесячным числом более 5 млн уникальных посетителей следовать передовой практике с позиций ясности, прозрачности и лояльности по отношению к потребителям онлайн². У платформ появились обязанности: например, публиковать критерии классификации содержания и предложений товаров и услуг, указывать информацию о наличии договоренностей между платформой и продавцом при продвижении товаров или услуг и пр.

Дальнейшая политика ЕС в отношении защиты прав потребителей направлена на снятие ограничений в виде геоблокировки, т.е. недопустимости ограничивать возможность покупки товаров и услуг на территории отдельных государств. У интернет-магазинов, в том числе иностранных, на территории ЕС появилась обязанность информировать потребителей, покупают ли они у профессионального продавца или у частного лица (непрофессионального

1 URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035720908/>

2 URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035720925/>

продавца), чтобы потребители знали о своих правах, если что-то пойдет не так. Также появилось правило 14 дней – когда потребитель платит за цифровую услугу, возникает право в течение 14 дней отказаться от этой услуги.

Кроме того, в ЕС действуют требования по безопасности товаров, продаваемых на онлайн-платформах, установленные в технических и санитарных правилах ЕС. Согласно исследованию Европейской организации по защите прав потребителей, из 250 проверенных потребительских товаров, которые были приобретены на Amazon, AliExpress, eBay и Wish, 66% были признаны не соответствующими законам ЕС и техническим стандартам. Исследовались такие продукты, как датчики дыма и угарного газа, которые не работали; детская одежда с длинными шнурками (представляющие опасность удушения); игрушки, содержащие химические вещества, уровень опасности которых в 200 раз превышает допустимый; блок питания, который расплывался во время тестирования¹. Поэтому в ЕС действует система Safety Gate по обмену информацией о небезопасных товарах между странами, на которую иностранные электронные торговые площадки обязаны ориентироваться для удаления с платформ товаров, продаваемых европейским потребителям и не соответствующих техническим требованиям ЕС. В 2018 г. было заключено «Соглашение по безопасности товаров» (Product Safety Pledge) между ЕС и платформами AliExpress, Amazon, eBay². В рамках данного Соглашения платформы приняли на себя обязательства, в соответствии с которыми потребительские непродовольственные товары, размещенные онлайн на рынке ЕС, должны быть безопасными. Соглашение устанавливает обязанность платформ отслеживать небезопасные товары, сведения о которых публикуются в рамках системы Safety Gate. Кроме того, обеспечивается создание контактных пунктов для органов государств – членов ЕС по передаче платформам уведомлений об опасных продуктах.

В России для усиления защиты прав потребителей Минэкономразвития совместно с Роспотребнадзором и другими компетентными органами должны разработать Руководство по защите прав потребителей в электронной коммерции для электронных торговых площадок, в том числе иностранных. Проект такого руководства был разработан Центром Россия – ОЭСР РАНХиГС в 2018 г. для Роспотребнадзора (к настоящему времени Руководство не принято). В Руководстве должны быть отражены рекомендации электронной торговой площадки по обеспечению идентификации и верификации продавцов, по обеспечению полной и достоверной информации о продавце, по использованию рейтингов продавцов, а также меры по обеспечению того, чтобы иностранные электронные торговые площадки продавали товары с учетом российских требований по техническому регулированию и безопасности товаров. Так, для обеспечения ясной и прозрачной системы рейтингования продавцов и для организации саморегулирования в части обеспечения

1 URL: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-068_beuc_and_anec_views_for_a_modern_regulatory_framework_on_product_safety.pdf

2 URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/voluntary_commitment_document_4signatures3-web.pdf

транспарентности учета мнений и комментариев пользователей необходимо: 1) раскрывать информацию о коммерческих соглашениях с продавцами; 2) вычислять и удалять фальсифицированные отзывы продавцов; 3) информировать о том, что отзывы на товар или продавца были оставлены потребителями при обещании какого-либо стимула или награждения; 4) отказаться от удаления или редактирования негативных отзывов из-за наличия договорных отношений с продавцом.

В числе задач развития цифровой торговли ЕАЭС значится обеспечение безопасности товаров, поступающих с иностранных площадок. Рассматривается вопрос о том, чтобы ввести внутренний запрет иностранным интернет-площадкам продавать товары на пространстве ЕАЭС, если продавец не может документально подтвердить соответствие техническим стандартам ЕАЭС. Минэкономразвития инициировало работу по упрощению процедур оценки соответствия для малых компаний и самозанятых для продвижения их товаров в рамках торговли через онлайн-платформы. Параллельно с мерами, направленными на упрощение процедур оценки соответствия для продавцов, должна быть определена ответственность онлайн-площадок за предоставление потребителям недостоверной или неполной информации о соответствии товара требованиям технических регламентов или иным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации и ЕАЭС о техническом регулировании.

6.6.4. Обеспечение трудовых прав gig-работников платформ

По данным анализа Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии, примерно 2% трудоспособного населения в ЕС получают свой основной доход через gig-платформы (платформы по оказанию услуг) и до 8% работников используют платформы (gig-работники) для получения дополнительного дохода¹. При этом в ЕС действуют иностранные платформы, такие как Amazon, Deliveroo, Uber, которые не принимают меры к обеспечению трудовых прав и гарантий gig-работников. Gig-платформы взаимодействуют с gig-работниками без заключения трудового договора – по гражданско-правовым договорам об оказании услуг. Соответственно, gig-работники выступают как равные стороны гражданско-правовых договоров с компаниями, хотя фактически находятся в подчиненном состоянии без получения встречных трудовых гарантий, например, минимальной оплаты труда, трудового распорядка, оплаты социальных страховых взносов. Если во многих странах такое положение gig-работников оспаривается периодически только стихийно (например, в форме забастовок), то в ЕС формируются правовые основы, обеспечивающие правовые средства защиты gig-работников.

В ЕС осуществляются шаги по решению вопроса, каким именно статусом пользуются работники на аутсорсинге (работники платформ). Чаще всего это статус самозанятого². В ЕС складывается и национальная, и региональная

1 URL: <https://digitalforeurope.eu/the-gig-economy-a-tax-and-labour-challenge-for-the-eu>

2 OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing. Paris, OECD, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>. P. 55.

практика по признанию работником лица в отсутствие трудового договора. Следует заметить, что отсутствие формального трудового договора не отменяет возможности применения трудовых норм в случае регулирования отношений между работником платформы и самой платформой или заказчиком. Например, действие Директивы ЕС о здоровье и безопасности при срочной и временной занятости (91/383) может распространяться и на работников с временной занятостью. Это логически следует из того, что под временной занятостью понимается прежде всего установление трудовых отношений (fixed-duration employment relationship), тогда как наличие трудового договора является частным случаем.

В соответствии с запросом Федерального суда по трудовым вопросам Германии о вынесении предварительного постановления Европейский суд должен был определить условия возникновения трудовых отношений при отсутствии специального законодательства¹. Европейский суд определил, что Директива 2008/104/ЕС о временной работе распространяется на случаи, когда работник без трудового договора выполняет задачи за плату для конкретного пользователя, причем данная деятельность является основным источником дохода и осуществляется под руководством и контролем заказчика. Примечательно, что Директива распространяется на такие случаи независимо от национального регулирования статуса фактических работников без трудового договора. Это значит, что в ЕС пользователи платформ, в том числе иностранных, защищены прямым действием Директивы.

В Франции Кассационный суд в решении № 374² при определении статуса самозанятого водителя Uber прояснил различия трудового и гражданско-правового договоров для оформления отношений между онлайн-платформой и работниками. Суд частично удовлетворил требования водителя, признав его работником по трудовому законодательству Франции, хотя Uber настаивал на применении презумпции отсутствия найма, которая относится к индивидуальным предпринимателям, самозанятым.

В данном деле суд сделал вывод о неприменимости этой презумпции, мотивируя решение присутствием показателей подчиненного положения водителя. Во-первых, после подписания договора водитель вынужден стать «партнером» компании Uber, что не характеризует свободу организации деятельности, поиска клиентов или выбора поставщиков, так как водитель пользуется системой, созданной и полностью организованной компанией Uber, где водитель не может самостоятельно выбирать клиентуру, свободно устанавливать цены или условия осуществления транспортных услуг, полностью регулируемых Uber. Во-вторых, в отношении свободы подключения и свободного выбора рабочего времени было установлено, что факт выбора рабочих дней и часов может свидетельствовать о наличии подчинения работодателю, что характерно для трудовых отношений, потому что независимо от того, когда водитель начал сотрудничать, он в любом случае принимает условия деятельности, предложенные Uber. В-третьих, в отношении тарифов:

1 URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-216/15>

2 URL: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/374_4_44522.html

они устанавливаются на контрактной основе с использованием алгоритмов платформы Uber с помощью механизма прогнозирования, который навязывает водителю определенный маршрут, т.е. водитель не имеет свободы выбора маршрута, а если водитель отклоняется от маршрута, тариф может быть пересчитан в убыток водителю. В четвертых, в отношении условий осуществления транспортных услуг приложение Uber контролирует принятие заказов, в частности, если водителю будут несколько раз (обычно 3 раза) предложены поездки и водитель от них откажется, то приложение может деактивировать аккаунт, что говорит об отсутствии свободы выбора того, подходит ли поездка водителю или нет. Таким образом, использование статуса самозанятого для работников Uber является фиктивным, так как компания давала распоряжения об осуществлении работы (предлагая заказы, устанавливая маршруты и цены), контролировала исполнение заказа (могла перерасчитать тариф при отклонении от маршрута), могла применить санкции.

Было признано установление трудовых отношений по признакам подчиненного положения водителя и отсутствия свободы организации деятельности, поиска клиентов, выбора поставщиков, установления тарифов. Таким образом, в ЕС трудовые гарантии и права, закрепляемые актами ЕС, могут применяться в отношении работников независимо от наличия трудового договора. В результате в странах ЕС gig-работники на онлайн-платформах (в том числе на иностранных) по предоставлению услуг пользуются трудовыми гарантиями и могут отстаивать свои права на основе актов европейского права независимо от того, заключен ли трудовой договор.

Самозанятые отличаются от работников в традиционном понимании не только тем, что по общему правилу к ним не применяются предусмотренные трудовым законодательством права и гарантии, но и режимом налогообложения их прибыли. В государствах – членах ЕС применяются специальные правила налогообложения самозанятых. Например, в Италии налоговый режим для самозанятых предусматривает применение единой ставки налога в размере 15% вместо обычных прогрессивных налоговых ставок (от 23 до 43%).

Для сравнения: налог на профессиональный доход для самозанятых в России составляет 4% с доходов от реализации товаров и услуг физическим лицам, 6% – с доходов от реализации товаров и услуг юридическим лицам и ИП (в отличие от НДФЛ в размере 13% для резидентов и 30% для нерезидентов).

Кроме того, следует отметить, что налоговые условия обложения дохода от трудовой занятости и ведения предпринимательской деятельности через цифровые платформы теоретически не должны создавать искажения в пользу цифровых платформ, иначе дальнейшее распространение таких цифровых практик приведет к размыванию основ фискальной системы. Цифровые платформы также могут потенциально выступать в качестве налоговых агентов, в связи с чем применение налоговых льгот, ориентированных на снижение бремени выполнения налоговых обязательств малым бизнесом, в отношении цифровых платформ не всегда обосновано. В этом контексте в настоящем

время в ряде стран ЕС (например, в Эстонии, Франции)¹ изучается вопрос о совершенствовании налогового регулирования цифровых платформ в направлении повышения их роли по удержанию налогов как участников экономических отношений, аналогичных трудовым либо аналогичных ведению предпринимательской деятельности, что влечет полный спектр налоговых обязательств, включая НДС, социальные взносы и НДФЛ.

Сегодня в России отсутствует специальное регулирование исполнителей онлайн-платформ, в том числе отсутствует обязательство онлайн-платформ по применению трудового законодательства. Это создает риски нарушения безопасности труда, ограничивает возможность реализации прав на отдых, на минимальный размер оплаты труда, ведет к отсутствию социальной защиты исполнителей на платформах. Поэтому в России, в частности Минтруду, необходимо разработать рекомендации «О распространении некоторых трудовых гарантий на лиц, работающих через онлайн-платформы», где будут приведены определения основных понятий gig-экономики, критерии наличия трудовых отношений (контроль платформы за порядком оказания услуг, обеспечение материальной базы услуг, определение режима работы, тарифов, клиентов и др.), а также создать рекомендации по предоставлению трудовых гарантий gig-работникам (право на безопасность труда, на минимальную оплату труда не ниже МРОТ и др.), рекомендации платформам по принятию мер социальной поддержки (зарплатные фонды и др.), рекомендации по разграничению ответственности за оказание услуг между платформой и исполнителем, по организации разрешения споров онлайн.

В России необходимо разработать правила, направленные против «мимикирии» трудовых отношений под самозанятость для целей применения льготного налогового режима НПД (налога на профессиональный доход). Варианты ограничений: 1) по абсолютной сумме получаемых доходов, 2) по доле доходов из одного источника во всех доходах, 3) по регулярности получения доходов через платформы. Также целесообразно расширить налоговые обязанности цифровых платформ в отношении предприятий и частных лиц, которые находят заказы через эти платформы, пропорционально расширению роли цифровых платформ в экономике, в том числе ввести обязанности налоговых агентов в отношении цифровых платформ.

6.6.5. Регулирование деятельности информационных посредников в части защиты прав интеллектуальной собственности

В ЕС деятельность информационных посредников регулируется Директивой ЕС об электронной коммерции 2000 г.². Согласно ст. 12–14 данной Директивы информационный посредник – это лицо, осуществляющее простую передачу, временное размещение, а также постоянное размещение материала.

1 Ogembo D., Lehdonvirta V. Taxing Earnings from the Platform Economy: An EU Digital Single Window for Income Data? // British Tax Review. 16 January 2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3576426>

2 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0031>

В ст. 14 закреплены следующие условия освобождения от ответственности информационных посредников: 1) информационный посредник не знал о нелегальности контента; 2) информационный посредник оперативно удалил противоправную информацию или прекратил к ней доступ при получении уведомления о нелегальности контента.

Европейские суды применяют санкции за непринятие информационными посредниками мер по обеспечению защиты прав интеллектуальной собственности уже после того, как посредником была получена информация о незаконном контенте. В частности, если информационный посредник получает уведомление о незаконном контенте и после его получения не удаляет информацию, то правообладатель может подать в суд, и в таком случае судом будет признана ответственность информационного посредника. В связи с этим информационные посредники, в том числе онлайн-платформы, размещают на сайтах механизмы рассмотрения жалоб о нарушениях интеллектуальной собственности и принимают активные меры по рассмотрению уведомлений в случае их поступления.

При этом до получения уведомления о нарушении прав интеллектуальной собственности информационные посредники не обязаны предпринимать какие-либо действия по его выявлению. Так, в соответствии со ст. 15 Директивы в национальном законодательстве государств – членов ЕС недопустимо устанавливать в качестве обязанности провайдеров осуществлять мониторинг размещаемой информации в поисках фактов или обстоятельств, свидетельствующих об их незаконности. Иными словами, информационный посредник не обязан предпринимать какие-либо действия по мониторингу нелегального контента до получения уведомления о нарушении прав интеллектуальной собственности. Однако, если после получения предупреждения информационный посредник не удаляет или не ограничивает доступ к нелегальному контенту, он будет нести ответственность.

Таким образом, законодательство дает возможность информационным посредникам не нести ответственность за нарушение прав интеллектуальной собственности в случае соблюдения ряда условий. Показательным является дело Lancôme против eBay¹. Компания Lancôme, являющаяся производителем косметики и парфюмерии, обнаружила продажу своих контрафактных товаров на eBay и подала на компанию в суд. В результате Брюссельский коммерческий суд постановил, что eBay является только платформой, предлагающей услуги по предоставлению информации о продажах товаров, и как информационный посредник не обязан отслеживать информацию, публикуемую его пользователями, и не обязан активно искать нелегальную контрафактную информацию. Следовательно, eBay не несет ответственность за контрафактные товары, так как он не знал о них и не получал соответствующего уведомления.

Тем не менее, согласно позиции Суда ЕС, несмотря на запрет установления обязательств по мониторингу контента, государства – участники ЕС вправе возлагать на информационного посредника требования, направленные на предотвращение будущего конкретного нарушения. В деле L'Oréal vs eBay

1 URL: <http://www.unitalen.com/xhtml/report/16124398-1.htm>

суд вынес решение о необходимости принятия мер в будущем, «которые способствуют не только прекращению нарушений прав интеллектуальной собственности, но и предотвращают дальнейшие нарушения»¹. Таким образом, судебная практика ЕС расширительно подходит к определению границ ответственности информационных посредников.

Например, в деле LVMH vs eBay суд принял решение об ответственности eBay за халатность, приведшую к нарушению исключительных прав истца, и неспособность принять эффективные меры для пресечения нарушений². В данном случае eBay понес ответственность, так как выступал не просто «пассивным хостом», а, скорее, «активным брокером», играющим важную роль в коммерциализации поддельных продуктов и получении прибыли от этих продаж.

Таким образом, законодательство ЕС дает возможность информационным посредникам не нести ответственность за нарушение прав интеллектуальной собственности в случае, если после получения уведомления о нелегальности контента они примут оперативные меры по его удалению. Информационные посредники не должны осуществлять мониторинг для выявления нелегального контента, однако им необходимо принимать меры, направленные на предотвращение будущих нарушений, например, по созданию механизма для оперативного рассмотрения уведомлений.

Для развития российского законодательства рекомендуется дополнить перечень условий освобождения от ответственности информационного посредника (ст. 1253.1 ГК РФ) условием отсутствия финансовой выгоды как основанием для освобождения информационного посредника от ответственности. Данный аспект может отражать наличие или отсутствие умысла информационного посредника нарушить права интеллектуальной собственности правообладателя. Кроме того, возможно установить перечень необходимых и достаточных мер для защиты интеллектуальной собственности в рамках п. 3 ст. 1253.1 ГК РФ, которые должен принимать информационный посредник (например, удаление, блокировка, отключение ссылок на нелегальный материал, а также имплементация превентивных мер в случае повторных загрузок одного и того же нелегального материала). В качестве подобных превентивных мер необходимо установить следующие: наличие у информационного посредника специальной политики защиты авторских прав, которая предусматривает удаление аккаунта пользователей, неоднократно загружающих нелегальный контент; наличие специального контактного лица, специализирующегося на взаимодействии с правообладателями; оказание содействия в защите авторских прав. Такие меры позволят площадкам предупредить возможные нарушения прав интеллектуальной собственности, а также могут быть использованы в качестве доказательства в суде факта принятия достаточных мер для предотвращения нарушения прав интеллектуальной собственности.

1 URL: <http://recent-ecl.blogspot.com/2011/07/cjeu-case-c-32409-loreal-v-ebay-end-of.html>

2 URL: https://www.americanbar.org/groups/intellectual_property_law/publications/landslide/2014-15-may-june/liability-e-commerce-platforms-copyright-trademark-infringement-world-tour/#6

6.7. Россия в ключевых международных институтах¹

Совокупность пандемического, экономического и социального кризисов стала своего рода стресс-тестом для системы многостороннего сотрудничества, и без того ослабленной геополитическими конфликтами, противоречиями между ключевыми членами и растущим недоверием в результате буксующих реформ международных организаций и их неспособности справиться со множеством глобальных проблем. Еще до начала пандемии 2020 г. не обещал быть легким. Для решения таких проблем, как углубление неравенства, замедление экономического роста, ускорение климатических изменений, усиление конкуренции за цифровые технологии и фрагментация киберпространства необходимо было объединение усилий на региональном и глобальном уровнях. Человеческие потери, падение мирового ВВП и мировой торговли, сокращение рабочих мест с полной занятостью обострили долгосрочные вызовы, одновременно отодвинув на второй план сотрудничество по их преодолению. В новых условиях в рамках многосторонних институтов было важно обеспечить баланс экстренной повестки и долгосрочных задач.

6.7.1. Председательство в БРИКС

Россия готовилась принять председательство в БРИКС под девизом «Партнерство БРИКС в интересах глобальной стабильности, общей безопасности и инновационного роста». Программа включала более полутора сотен мероприятий по трем приоритетам «пятерки»: укрепление многосторонности, продвижение общих интересов в международных организациях, углубление торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества, расширение контактов между людьми и взаимодействия в гуманитарной и культурной сферах. Успехом можно считать то, что, несмотря на новые условия, состоялись практически все мероприятия, хотя и в виртуальном формате, согласованы все запланированные документы. Вопросы борьбы с коронавирусом и взаимодействия по преодолению пандемии и ее последствий вошли в повестку с первого мероприятия председательства – с февральской встречи шерп². Участники обязались координировать меры по борьбе со вспышкой эпидемии, в том числе в рамках ВОЗ, выразили поддержку КНР и подчеркнули недопустимость дискриминации и чрезмерной реакции, имея в виду обвинения Президента США в ответственности Китая за распространение пандемии. Выражение солидарности было важно для Китая и сплоченности «пятерки».

Сотрудничество по борьбе с пандемией нашло отражение во всех министерских документах. На внеочередном совещании глав внешнеполитических ведомств государств БРИКС в апреле 2020 г.³ обсуждались не только

1 Авторы раздела: Игнатов А.А., мл. науч. сотр. Центра исследований международных институтов РАНХиГС; Ларионова М.В., д-р полит. наук, директор ЦМИИ РАНХиГС; Попова И.М., науч. сотр. ЦМИИ РАНХиГС; Сахаров А.Г., науч. сотр. ЦМИИ РАНХиГС; Шелепов А.В., канд. экон. наук, ст. науч. сотр. ЦМИИ РАНХиГС.

2 Заседание шерп/су-шерп стран БРИКС. URL: <https://brics-russia2020.ru/calendar/20200211/6974/Zasedanie-sherpu-sherp-stran-BRIKS.html>

3 Внеочередное совещание глав внешнеполитических ведомств государств БРИКС в формате видеоконференции. URL: <https://brics-russia2020.ru/news/20200428/390145/O->

политические вопросы, но и действия по преодолению пандемии COVID-19, включая разработку вакцины, задачи координации налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, финансовой устойчивости, поддержки занятости¹. Руководители конкурентных ведомств приняли специальное заявление о необходимости выстраивать политику, способствующую скорейшему восстановлению экономики. Министры экономики и внешней торговли подчеркнули, что любые ограничительные меры, принимаемые в связи с COVID-19, должны иметь адресный, соразмерный, прозрачный и временный характер. Руководители налоговых органов обсудили действия, направленные на облегчение налогового бремени и помочь бизнесу и гражданам в период пандемии и восстановления после ее окончания. Министры сельского хозяйства сформулировали меры по минимизации влияния COVID-19 на цепочки поставки продовольствия, стабилизации сельскохозяйственных рынков, сохранению доходов фермеров и достижению устойчивости и производительности сельскохозяйственных систем. Понятно, что сотрудничество по решению проблем, связанных с обеспечением здоровья и благополучия населения, которое являлось неизменным приоритетом и было институционализировано с 2012 г., было сфокусировано на противодействии распространению COVID-19. Россия предложила создать комплексную систему раннего предупреждения рисков распространения массовых инфекционных заболеваний в рамках БРИКС.

Лидеры стран БРИКС подтвердили обязательство совместно работать в таких областях, как управление рисками возникновения новых инфекций, имеющих пандемический потенциал, и необходимость скорейшей реализации решения о создании Центра БРИКС по исследованию и разработке вакцин, принятого в 2019 г. Учреждение такого Центра в России на основе одного из ведущих российских институтов могло бы способствовать не только ускорению разработок и внедрению новых технологий, но и их продвижению в странах-партнерах. Для создания Центра можно было бы привлечь в том числе средства Нового банка развития (НБР), тем более что Россия – единственная из стран – членов БРИКС, которая не воспользовалась ресурсами НБР для финансирования программ по борьбе с пандемией и ее экономическими и социальными последствиями.

Новый банк развития уже в марте 2020 г. одобрил Программу экстренной помощи для предоставления займов странам-членам на общую сумму в 10 млрд долл. С марта по июнь были одобрены займы для Китая, Индии, Бразилии и Южной Африки объемом 1 млрд долл. каждый². Банк успешно разместил два транша 3-летних и 5-летних «ковидных» облигаций объемом соответственно

vneocherednom-soveschanii-glav-vneshnepoliticheskikh-vedomstv-gosudarstv-BRIKS-v-formate.html

- 1 Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам внеочередного совещания глав внешне-политических ведомств государств БРИКС. Москва, 28 апреля 2020 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4107702
- 2 New Development Bank COVID-19 Response Programme. URL: <https://www.ndb.int/covid-19-response-programme/>

1,5 млрд и 2 млрд долл. на международных финансовых рынках. Продолжилось финансирование ранее одобренных проектов, за 2020 г. совет директоров одобрил финансирование новых проектов объемом 3,6 млрд долл., из них около 700 млн – в России. Начал работу Евразийский региональный центр НБР, задачи которого включают поиск и подготовку новых проектов, наращивание российского портфеля проектов Банка. Решение о расширении состава акционеров НБР и начало переговоров с потенциальными членами должны способствовать мобилизации ресурсов для финансирования инфраструктурных проектов и проектов в области устойчивого развития. Итоги финансового тредка работы включают также третье тестирование механизма пула условных валютных резервов стран БРИКС, инициативу по созданию специального канала информационного обмена о кибератаках и киберугрозах между центральными банками стран БРИКС, исследование целевой Рабочей группы ЦБ БРИКС по возможной архитектуре трансграничных платежей и перспективам интеграции национальных систем платежных карт.

Подготовленная в рамках российского председательства «Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 г.» определяет вектор укрепления сотрудничества «пятерки» по трем направлениям: торговля, инвестиции и финансы; цифровая экономика; устойчивое развитие. С целью диверсификации торговли стран БРИКС и увеличения товарооборота внутри «пятерки» предполагается реализация мер по снижению барьеров во взаимной торговле товарами и услугами; развитие сотрудничества в области технического регулирования, стандартизации, метрологии, оценки соответствия и аккредитации; укрепление таможенного сотрудничества. Повышение прозрачности и улучшение инвестиционного климата должны содействовать привлечению взаимных инвестиций. В области финансов вновь поставлены задачи содействия расширению использования национальных валют во взаимных расчетах, укрепления сотрудничества в области платежных систем, развития внутренних рынков капитала, создания Фонда облигаций БРИКС в национальных валютах, в реализации которых страны БРИКС практически не продвинулись с 2016 г., когда они были впервые сформулированы в рамках председательства КНР.

Вопросы цифровой экономики и устойчивого развития отсутствовали в первой пятилетней «Стратегии», принятой в 2015 г. Блок мер по цифровизации направлен на преодоление цифрового разрыва, прежде всего через создание цифровой инфраструктуры. При этом за рамками остались такие аспекты, как безопасность критически значимой инфраструктуры и сотрудничество в сфере регулирования цифровой экономики. Задачи устойчивого развития в области климата предусматривают создание условий для разработки, внедрения, производства технологий и практик, способствующих сокращению выбросов парниковых газов в атмосферу; стимулирование использования низкоуглеродных технологий; поддержку разработки соответствующих инструментов финансирования низкоуглеродных проектов развития. В части энергетики сформулированы приоритеты содействия сбалансированным разработке и использованию традиционных и возобновляемых источников

энергии, повышения эффективности и стабильности энергетических рынков, развития сотрудничества в сфере разработки и внедрения передовых чистых энергетических технологий.

Формирование внешних условий сотрудничества является важным аспектом «Стратегии». Сформулированы общая позиция БРИКС по вопросам реформирования международной финансовой архитектуры и обязательство по содействию укреплению открытой, недискриминационной, основанной на правилах ВТО многосторонней торговой системы и центральной роли Организации в этой системе, по отказу от введения торговых и инвестиционных протекционистских мер и односторонних торговых и инвестиционных ограничений, несовместимых с международными обязательствами.

Решение поставленных в «Стратегии» задач может способствовать достижению национальных целей развития России на период до 2030 г. Но «Стратегия» не является документом прямого действия. В качестве механизмов реализации предполагается разработка отраслевых программ и дорожных карт, для которых «Стратегия» создает «рамочные основы». Эффективность ее осуществления будет зависеть от преемственности и качества сотрудничества по конкретным направлениям в рамках последующих председательств.

6.7.2. Председательство в Шанхайской организации сотрудничества

В Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), выросшей из неформального механизма координации по вопросам региональной безопасности, традиционно значимое место занимают вопросы борьбы с терроризмом, экстремизмом и наркотрафиком. Исторически лидирующая роль по приоритетам безопасности принадлежит России, а по приоритетам экономического сотрудничества – Китаю. Не стало исключением председательство России. Задачи, намеченные на 2020 г., включали углубление внешнеполитической координации и укрепление ведущих позиций ШОС в сфере обеспечения безопасности и стабильности. В экономическом блоке в качестве приоритетов было заявлено содействие синергии национальных стратегий развития и многосторонних интеграционных проектов как основы для формирования широкого и взаимовыгодного сотрудничества в целях обеспечения безопасности и устойчивого развития на евразийском пространстве, а также расширение экономического сотрудничества, прежде всего в транспортно-логистической, инфраструктурной, научно-технологической и инновационной сферах. По итогам председательства России можно сказать, что в сфере региональной безопасности были достигнуты значительно более впечатляющие результаты, чем в сфере экономики. Инициатива Российской Федерации о создании Большого евразийского партнерства (БЕП) с участием стран – членов Шанхайской организации сотрудничества, Евразийского экономического союза, Ассоциации государств Юго-Восточной Азии и других заинтересованных государств и многосторонних объединений была отмечена партнерами, но не поддержана. При этом все партнеры, кроме Индии, подтвердили поддержку инициативы Китая «Один пояс, один путь» (ОПОП).

и усилия по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и ОПОП. Конкуренция двух инициатив и отсутствие наполнения идеи БЕП конкретными проектами и ресурсами не идут на пользу развитию экономического сотрудничества в ШОС.

На саммите многие лидеры отмечали, что в ШОС наработан значительный экономический и инвестиционный потенциал, создана нормативная база, включая Программу многостороннего торгово-экономического сотрудничества (2019), План действий по ее реализации (2020), План действий на 2021–2025 гг. по реализации «Стратегии развития ШОС до 2025 г.» (2020), но для успеха Организации необходимо трансформировать этот потенциал в реальные проекты. Все участники, кроме Си Цзиньпина¹ и В.В. Путина², высказались за ускоренное создание механизмов финансирования проектов, Банка и Фонда развития ШОС. Идея прорабатывается с 2004 г., финансовые институты могли бы стать катализатором развития инфраструктуры в регионе, в том числе транспортной, логистической, энергетической и цифровой, но в силу отсутствия поддержки со стороны России решения откладываются из года в год. В результате партнеры будут искать возможность финансирования проектов через банки, в которых крупнейшим акционером является Китай. По словам Генерального секретаря, «назрела необходимость подойти к этому вопросу по-новому, в том числе путем установления партнерских связей ШОС с международными финансовыми учреждениями, такими как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Банк БРИКС и Фонд Шелкового пути, для использования их возможностей в реализации совместных трансграничных проектов в рамках нашей организации»³. Для России, стремящейся к сдерживанию экономического влияния Китая в регионе, такой подход окажется контрпродуктивным. Э. Рахмон, президент председательствующей в 2021 г. Республики Таджикистан, заявил, что создание специализированных финансовых институтов будет одним из приоритетов юбилейного двадцатого года сотрудничества ШОС. Поддержка со стороны России будет иметь критическое значение, причем не только для формирования консенсуса о создании институтов и определения их параметров, но и для усиления влияния России в организации и регионе, укрепления отношений с партнерами и финансирования приоритетных проектов, например, в области цифровой экономики⁴. Как показывает опыт работы НБР БРИКС, Банк ШОС может стать и источником ресурсов для финансирования антикризисных программ.

1 КНР – инициатор создания финансовых институтов. Си Цзиньпин на саммите не высказался ни за, ни против этой инициативы, предоставив коллегам из других стран возможность выступить в поддержку китайской инициативы.

2 Россия не поддерживает создание финансовых институтов, считая, что они будут способствовать усилению влияния Китая.

3 Страны ШОС должны ускорить создание финансовых институтов организации // ТАСС. URL: <http://rus.sectsco.org/news/20201201/696740.html>.

4 Заявление Совета глав государств – членов ШОС о сотрудничестве в области цифровой экономики (2020) подчеркивает важность практического сотрудничества в этой сфере.

Борьба с пандемией и ее последствиями повлияла на программу председательства и сотрудничество по линии органов здравоохранения¹. Лидеры заявили о готовности расширять сотрудничество в сфере общественного здравоохранения, комплексно координировать меры по реагированию на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения и эпидемиологии, углублять научно-техническое сотрудничество по разработке препаратов, вакцин и тест-систем², а также утвердили Комплексный план совместных мер государств – членов ШОС по противодействию угрозам эпидемий на пространстве региона. В рамках предстоящего председательства Республики Таджикистан намечена разработка Плана первоочередных практических мер на 2021–2022 гг. по преодолению социально-экономических, финансовых и продовольственных последствий COVID-19 в регионе.

Партнеры по ШОС активно продвигают взаимодействие между научно-исследовательскими и аналитическими центрами государств – членов по экономическим вопросам для определения перспективных направлений его дальнейшего расширения и углубления. Экономическое сотрудничество неизбежно станет таким же весомым направлением взаимодействия ШОС, как и безопасность. Стратегия сдерживания его развития может привести к потере влияния на данном треке. Активное участие в определении приоритетов будущего экономического партнерства, наполнение его конкретными проектами, в том числе через инициативу по созданию экспертных центров ШОС, было бы значительно более продуктивным подходом для достижения сформулированной российским председательством цели обеспечения устойчивого развития на евразийском пространстве.

6.7.3. «Группа двадцати»

Сотрудничество в рамках «Группы двадцати» оставалось приоритетным направлением во внешнеэкономической деятельности России в 2020 г. Кризис показал, что спрос на лидерский потенциал «двадцатки» в мире остается высоким, хотя она не всегда способна ему соответствовать. И все же «Группа двадцати» вновь выступила в качестве движущей силы и координатора антикризисных действий международных организаций.

Решения экстренного саммита лидеров по поддержке усилий ВОЗ, укреплению ее полномочий, устранению дефицита финансирования Стратегического плана ВОЗ по обеспечению готовности и реагирования, оказанию ресурсной поддержки Фонду ВОЗ по солидарности в борьбе с COVID-19, разработке комплекса неотложных действий «Группы двадцати» для совместной борьбы с пандемией запустили программу скоординированных мер и позволили мобилизовать новые ресурсы для целей здравоохранения. Обязательство по стимулированию мировой экономики в размере более 5 трлн долл. в рамках целенаправленной налогово-бюджетной политики, экономических

1 Осуществляется в рамках Соглашения между правительствами государств – членов ШОС о сотрудничестве в сфере здравоохранения от 2011 г.

2 Заявление Совета глав государств – членов ШОС о совместном противодействии новой коронавирусной инфекции. URL: <https://sco-russia2020.ru/images/108/43/1084305.pdf>

мер и механизмов гарантий для нейтрализации социальных, экономических и финансовых последствий пандемии было направлено на поддержание жизнеспособности экономики и сохранение рабочих мест. Решение о противодействии сбоям в международной торговле должно было обеспечить трансграничные поставки жизненно важных средств медицинского назначения и имеющих критическое значение товаров и услуг. Хотя эти обязательства не могли предотвратить социальные и экономические последствия пандемии, они все же активизировали глобальное сотрудничество и развертывание комплекса финансовых мер МВФ, Группы Всемирного банка и многосторонних банков развития для помощи наиболее уязвимым странам.

В выступлении на экстренном саммите Президент РФ В.В. Путин обозначил в качестве абсолютного приоритета международного сотрудничества взаимодействие по скорейшей разработке и обеспечению доступности вакцин и лекарств. Для мобилизации ресурсов Россия предложила создать под эгидой МВФ специальный фонд, финансируемый средствами центральных банков – эмитентов валют, входящих в корзину МВФ, с тем чтобы затем предоставить право любому члену МВФ заимствовать средства из данного фонда пропорционально его доле в мировой экономике по нулевой ставке на длительный срок. Также Президент России выступил за создание на период кризиса зеленых коридоров, свободных от торговых войн и санкций, для поставок медикаментов, продовольствия, оборудования и технологий для стран, которые больше других страдают от пандемии¹. К сожалению, предложения России по фонду и зеленым коридорам не нашли отражения в решениях саммита и последующих документах «двадцатки». Усиленное сотрудничество и срочное финансирование разработки лекарств и вакцин стало одним из приоритетов Плана действий по поддержке мировой экономики в связи с COVID-19, принятого в апреле 2020 г., и последующих решений «Группы двадцати». Россия вошла в Координационный совет Инициативы по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19, поддержала разработку вакцин в рамках ВОЗ, выразила готовность предоставить свои разработки для вакцинации сотрудников ООН. На саммите в Эр-Рияде Президент РФ подтвердил позицию России, что препараты для иммунизации должны являться всеобщим общественным достоянием и она готова предоставить нуждающимся странам уже разработанные вакцины «Спутник V» и «ЭпиВакКорона».

Россия внесла существенный вклад в реализацию обязательств экстренного саммита и по другим направлениям, включая: смягчение последствий пандемии, поддержку экономики, наиболее пострадавших отраслей и микро-, малых и средних предприятий (ММСП), сохранение рабочих мест и обеспечение социальной защиты уязвимых групп населения. Общий объем антикризисной бюджетной поддержки составил 4,5% ВВП. Конечно, это несопоставимо с пакетом мер, принятых Японией (21,1% ВВП) или США (13% ВВП), но примерно сравнимо с объемом, выделенным ЕС (4,3% ВВП)².

1 Саммит «Группы двадцати». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63070>

2 Value of COVID-19 fiscal stimulus packages in G20 countries as of October 2020, as a share of GDP. URL: <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages->

Россия поддержала Инициативу «Группы двадцати» по приостановке обслуживания долга, несмотря на то что Инициатива не сокращает долги, а лишь отсрочивает их, распространяется только на 73 беднейшие страны мира¹, не включает долги частным кредиторам, пока затрагивает лишь 3,65% общей стоимости обслуживания долгов развивающихся стран в 2020 г.² и даже после ее продления на 6 месяцев позволит приостановить платежи на сумму лишь 11,7 млрд долл.³. На эр-риядском саммите Президент РФ В.В. Путин предложил продумать дополнительные меры, чтобы не допустить ухудшения ситуации и роста экономического и социального неравенства. Представляется, что такие меры могли бы опираться на предложения о новом выпуске специальных прав заимствования (СПЗ) объемом 500 млрд долл. для поддержки усилий развивающихся стран в борьбе с пандемией. Соответствующее решение в Совете управляющих МВФ было заблокировано США, однако, учитывая его значение и произошедшие изменения в администрации Президента США, представляется важным вернуться к этой идее. Причем выпуск СПЗ мог бы быть реализован одновременно с соглашением о том, что не нуждающиеся в своей доле страны переведут ее в специальные трастовые фонды МВФ, Всемирного банка и/или региональных банков развития с условием их последующего использования соответствующими институтами для выделения льготных займов и списания долгов наиболее нуждающимся странам⁴.

Решение «двадцатки» об усилении сотрудничества по цифровизации для преодоления последствий пандемии, противодействия COVID-19, восстановления и обеспечения устойчивого и инклюзивного роста находится в русле приоритетов России. В 2020 г. определены приоритеты сотрудничества⁵, одобрены Рекомендации для национальной политики и международного сотрудничества по внедрению заслуживающего доверия искусственно-го интеллекта, согласованы направления работы по трансграничным потокам данных, одобрена дорожная карта продвижения к общей рамке измерения цифровой экономики (ЦЭ). Преобразование Целевой группы по ЦЭ в Рабочую группу по ЦЭ подтверждает усиление внимания «Группы двадцати» к соответствующим вопросам. Интеграция вопросов регулирования ЦЭ в «двадцатку»

share-gdp

- 1 COVID 19: Debt Service Suspension Initiative. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>
- 2 Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket? URL: https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report
- 3 The G20 “Common Framework for Debt Treatment beyond the DSSI”: Is it bound to fail? Part 1. URL: https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail#:~:text=The%20G20%20recently%20announced%20the,of%20the%20Covid%2D19%20pandemic
- 4 What You Really Need to Know about the SDR and How to Make it Work for Multilateral Financing of Developing Countries. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/05775132.2020.1802178>
- 5 Развитие инфраструктуры и сетевой взаимосвязанности; безопасный обмен данными; исследования и развитие цифровых технологий для здоровья; использование цифровых технологий и решений для обеспечения возможности экономической деятельности в условиях пандемии; обеспечение безопасной и доверительной онлайн-среды; поддержка перехода ММСП на системы цифрового производства, электронной коммерции и цифровые бизнес-модели.

создает потенциальные возможности повышения влияния России на формирование регулирования, что особенно важно с учетом ограничений в ОЭСР и ее стремления закрепить нормативное лидерство в ЦЭ и легитимировать свои инструменты через «Группу двадцати». В связи с этим представляется важным спланировать и подготовить активное участие России в Рабочей группе по выработке общих подходов к управлению данными. Россия могла бы вынести на «двадцатку» проблемы регулирования цифровых платформ и идею создания Совета цифровой стабильности. Создание такого института (по аналогии с Советом финансовой стабильности), ответственного за разработку, координацию и мониторинг регулирования ЦЭ, может помочь избежать кризиса, связанного со слабостью международной системы регулирования, как это случилось в 2008 г., и одновременно позволит странам с формирующимися рынками и развивающимися странам полноценно участвовать в формировании новых механизмов. Совместная инициатива Рабочей группы по развитию и Рабочей группы по ЦЭ по интеграции в существующие задачи и индикаторы ЦУР показателей цифровизации могла бы содействовать использованию преимуществ цифровизации для устойчивого развития и стать конкретным вкладом «двадцатки» в повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

6.7.4. Международный валютный фонд

В 2020 г. Россия как страна – кредитор Международного валютного фонда (МВФ) продолжила свое участие в механизмах Фонда, включая Новые соглашения о заимствованиях и Двустороннее соглашение о заимствованиях. Эти механизмы служат второй и третьей «линиями защиты», обеспечивая временное дополнение к ресурсам квот в случае необходимости. Учитывая, что операции по предоставлению Банком России средств МВФ в рамках квоты РФ (с 17 февраля 2016 г. по итогам 14-го пересмотра квот она составляет 12903,7 млн СДР) имеют постоянный характер, а обязательства по предоставлению средств МВФ бессрочны, сроки действия данных кредитных механизмов традиционно пролонгируются российской стороной на предлагаемых МВФ условиях.

Соответственно, Россия одобрила решение Исполнительного совета МВФ от 16 января 2020 г. об удвоении Новых соглашений о заимствованиях¹. Согласно этому решению, Россия участвует в этом механизме до 16 ноября 2022 г., а потенциальные обязательства РФ в его рамках, составляющие 4440,91 млн СДР², достигнут 8881,82 млн СДР. Решение вступит в силу после соответствующих процедур одобрения на национальном уровне всеми кредиторами (целевая дата – 1 января 2021 г.)³. Кроме того, на один год, до

1 IMF Executive Board Approves Decisions to Implement a Package on Resources and Governance Reform. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/17/pr2010-nab-and-quota-imf-executive-board-approves-package-resources-governance-reform>

2 О кредитных соглашениях Банка России с МВФ. URL: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36568/NAB20170615.pdf>

3 IMF Executive Board Approves Decisions to Implement a Package on Resources and Governance Reform. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/17/pr2010-nab-and-quota-imf->

31 декабря 2020 г., было продлено участие Российской Федерации в Двустороннем соглашении о заимствовании с объемом потенциальных обязательств России, не превышающим 10 млрд долл.¹. Участие России в механизмах кредитования МВФ важно для увеличения ресурсов Фонда, потребность в которых выросла из-за пандемии COVID-19, но не может быть удовлетворена за счет увеличения квотного капитала, поскольку 15-й общий пересмотр квот не был проведен, а текущий 16-й должен быть завершен лишь в 2023 г.

Россия имеет право на финансовую поддержку МВФ через инструмент для ускоренного финансирования. Однако в настоящее время такой потребности нет – Россия не обращалась за финансовой помощью МВФ в период пандемии². В то же время, с учетом трансграничных кризисных эффектов, для России актуально участие в механизмах МВФ в качестве донора с целью минимизации последствий кризиса в других странах.

В 2020 г. были продолжены активная консультационная деятельность МВФ в России и проведение с его участием работы по предоставлению технической поддержки. По итогам проведенных с 9 по 23 ноября в дистанционном формате ежегодных консультаций с миссией МВФ в рамках статьи IV Устава Фонда было выпущено заявление, содержащее оценку проводимых мер и рекомендации в отношении экономической политики России. Ключевой идеей рекомендаций является необходимость продолжения работы по устранению структурных проблем, сдерживающих потенциальный рост, параллельно с реализацией мер противодействия кризису, вызванному пандемией. Миссией отмечено, что российская экономика продемонстрировала признаки здорового восстановления благодаря принятым властями мерам, по итогам 2020 г. ожидается падение ВВП на 4%, а в 2021 г. – при условии постепенной нормализации ситуации с COVID-19 – будет наблюдаться рост экономики на 2,5%. К основным факторам риска относятся вероятность повторного введения жестких ограничительных мер, а также сохраняющаяся геополитическая напряженность. В области налогово-бюджетной политики МВФ рекомендует продолжить реализацию курса, принятого для борьбы с кризисом, и поддерживать готовность к расширению соответствующих мер в случае ухудшения ситуации. Также рекомендуется «рассмотреть вопрос о возврате к более высоким пособиям по безработице в условиях продолжающегося кризиса и до момента ощутимого восстановления уровня занятости, поскольку докризисный уровень пособий очень низок по сравнению со стоимостью жизни».

В области монетарной политики с учетом прогнозов по сохранению инфляции ниже целевого уровня рекомендуется дальнейшее смягчение проводимых мер. Банку России эксперты МВФ рекомендовали отделять валютные операции для поддержания бюджетного правила от приобретений и продаж валюты, направленных на стабилизацию рынка. В банковском секторе

executive-board-approves-package-resources-governance-reform

1 2016 Bilateral Borrowing Agreements (about US\$ 433 billion): Terms Extended by an Additional Year to End-2020. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/11/05/pr19395-2016-bilateral-borrowing-agreements-about-us433bil-terms-extend-by-an-additional-yr-end2020>

2 Europe's COVID-19 Crisis and the Fund's Response. URL: <https://blogs.imf.org/2020/03/30/europe-s-covid-19-crisis-and-the-funds-response/>

отмечена эффективность мер по смягчению последствий кризиса, которые рекомендуется постепенно отменять на фоне нормализации ситуации для сохранения финансовой стабильности. Необходимо уделять внимание и мерам, направленным на обеспечение долгосрочного роста. За последние годы ВВП России рос в среднем лишь на 1,5%, что препятствует сближению с уровнем доходов в развитых странах. В связи с этим сохраняют актуальность предыдущие рекомендации МВФ по улучшению делового климата, усилию конкуренции внутри регионов и между ними, а также по совершенствованию принципов корпоративного управления государственными предприятиями. Национальные проекты, создающие возможности для поддержки потенциального роста, не должны рассматриваться как замена других реформ и способствовать расширению присутствия государства в экономике¹.

На фоне активного участия России в деятельности МВФ как страны-кредитора и использования экспертной поддержки Фонда отсутствует прогресс по актуальным для России направлениям его реформирования, включая увеличение доли квот и голосов в МВФ нашей страны и других государств с формирующими рынками и развивающихся стран, пересмотр формулы расчета квот, расширение списка резервных валют и корректировка состава валютной корзины СДР.

6.7.5. Группа Всемирного банка

Основным приоритетом сотрудничества России с Группой Всемирного банка (ГВБ) в 2020 г. оставалось информационное взаимодействие, участие в научно-исследовательской и экспертно-аналитической работе для привлечения экспертизы ГВБ в процессе совершенствования финансового регулирования и внедрения лучшего мирового опыта и практики². Кроме того, часть многосторонней официальной помощи развитию РФ, как и ранее, предоставляется через институты ГВБ³.

В отношениях Российской Федерации и ГВБ сохраняются долгосрочные проблемы. В частности, в 2020 г. процесс одобрения новых проектов МБРР на территории России по-прежнему заморожен. По данным на декабрь, продолжалась реализация 5 проектов, одобренных до 2014 г., проект экономического развития Санкт-Петербурга был завершен в 2020 г.⁴. Сохранились ограничения по взаимодействию России с другими институтами ГВБ, также действующие с 2014 г. Как и в случае МВФ, отсутствует прогресс по дальнейшему реформированию Всемирного банка, включая отстаиваемые Россией вопросы увеличения доли государств с формирующими рынками и развивающихся стран в акционерном капитале, а также повышения демократичности

1 Российская Федерация: заключительное заявление по итогам консультаций 2020 г. в соответствии со статьей IV Устава Фонда. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/11/23/mcs112420-russia-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>

2 Группа Всемирного банка. URL: <https://www.cbr.ru/today/ms/smo/wb/>

3 Russia and the World Bank: International Development Assistance. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/international-development#3>

4 Projects in Russian Federation. URL: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=RU

структур управления Банка. В условиях низкой вероятности решения этих проблем в ближайшие годы основными партнерами по финансированию проектов на территории России становятся другие многосторонние банки развития, такие как Новый банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ).

Что касается масштабных мер в области финансирования борьбы с пандемией COVID-19, на которые должно быть направлено 160 млрд долл. в течение 15 месяцев, они имели бы низкую актуальность для России даже при возобновлении новой деятельности ГВБ в нашей стране, поскольку нацелены в основном на содействие развивающимся странам. Определенный интерес может представлять участие российских поставщиков в проектах ГВБ по финансированию вакцинации от коронавируса в развивающихся странах. Кроме того, с учетом необходимости выработки эффективных мер по преодолению социально-экономических последствий пандемии должно быть усилено взаимодействие по использованию научно-исследовательского и экспертно-аналитического потенциала Всемирного банка, активно развивающего соответствующие инструменты.

6.7.6. Всемирная торговая организация

В течение 2020 г. Российская Федерация продолжала активное участие в работе Всемирной торговой организации (ВТО) в рамках предусмотренных переговорных механизмов, в том числе Органа по разрешению споров. К декабрю 2020 г. Россия в общей сложности приняла участие в 8 спорах в качестве истца, в 9 – в качестве ответчика и в 86 – в качестве третьей стороны¹.

Продолжилось участие и в других переговорных форматах. Всего в 2020 г. Российская Федерация выступила с 97 заявлениями и нотификациями (в том числе в коллективном формате) на переговорных площадках ВТО. Активнее всего представители России вносили предложения в рамках неформальной рабочей группы по микро-, малым и средним предприятиям, комитета по сельскому хозяйству, комитета по санитарным и фитосанитарным мерам, комитета по техническим барьерам в торговле. 7 февраля 2020 г. российская сторона выступила с заявлением в рамках инициативы Совместного заявления по электронной коммерции. Примечательно, что содержание данного заявления не разглашается².

24 марта 2020 г. Генеральный директор ВТО Роберту Азеведу призвал членов Организации к обеспечению прозрачности в отношении торговых мер, принимаемых из-за пандемии COVID-19. В связи с этим 25 марта ВТО запустила специальный информационный портал, посвященный торговым аспектам и последствиям пандемии. Россия одной из первых предоставила данные по принятым торговым мерам. Всего за 2020 г. предоставлены данные по семи

1 WTO, Disputes by member. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

2 WTO Documents Database. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_5006.aspx

мерам в отношении торговли товарами¹, по одной – по торговле услугами² и по пяти мерам, затрагивающим аспекты прав интеллектуальной собственности³.

В соответствии с призывом Р. Азеведу о необходимости обеспечения открытости трансграничных потоков товаров, услуг и инвестиций⁴ Российская Федерация ввела экстренные торговые меры на ограниченные периоды времени. Так, из семи мер в области торговли товарами, о которых Россия уведомила ВТО, лишь две имели протекционистский характер: ограничение экспорта медицинских товаров и средств индивидуальной защиты. Эти меры были отменены 30 июня и 30 сентября 2020 г. соответственно⁵. Тем не менее Российская Федерация не предоставила ВТО информацию о мерах поддержки отечественных производителей, введенных в период пандемии COVID-19⁶ (лишь 34 члена (21%) ВТО поделились этой информацией)⁷. С начала кризиса Правительство РФ приняло ряд постановлений о поддержке предприятий в различных секторах: легкой⁸, электронной⁹, автомобильной¹⁰ промышленности, сельском хозяйстве¹¹. Кроме того, выделялись средства на поддержку занятости, в том числе в МСП¹².

В условиях пандемии сохраняются проблемы, связанные не только с эффективностью ВТО как действенного института, обеспечивающего равноправное участие РФ в трансграничной торговле, но и с потенциальным

1 COVID-19: Measures affecting trade in goods. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm

2 Там же.

3 COVID-19: Measures regarding trade-related intellectual property rights. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_ip_measure_e.htm

4 Azevêdo sees sharp fall in trade, calls for global solutions to COVID-19 crisis. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_25mar20_e.htm

5 COVID-19: Measures affecting trade in goods. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm

6 COVID-19: Support measures. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_support_measures_e.htm

7 Report on g20 Trade Measures (Mid-October 2019 to Mid-May 2020). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_jun20_e.pdf

8 Об утверждении Правил предоставления субсидий российским организациям промышленности на возмещение части затрат на обслуживание кредитов, направленных на увеличение объемов реализации продукции и повышение конкурентоспособности российской промышленной продукции. URL: <https://стопкоронавирус.рф/ai/doc/539/attach/wX3mTL3zasw3ln86AHAaE2Pe8cX5ckaW.pdf>

9 Об особенностях применения в 2020 г. Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям на финансовое обеспечение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры. URL: <https://стопкоронавирус.рф/ai/doc/444/attach/KduExWbMNO06vZ0ZI2gmt3jdohzZ8Hxw.pdf>

10 Распоряжение от 22 мая 2020 г. № 1374-р. URL: https://стопкоронавирус.рф/ai/doc/300/attach/rasporyaxhenie_ot_22_maya_2020_goda_1374-r.pdf

11 О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики. URL: <http://static.government.ru/media/files/kTj6vbMop2fN43iEZ16idfPSKriXYK5o.pdf>

12 Об утверждении Правил предоставления и распределения в 2020 г. иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации. URL: <https://стопкоронавирус.рф/ai/doc/417/attach/dok.pdf>

влиянием принимаемых антикризисных мер на конкурентоспособность российских предприятий на международных рынках.

Первый блок проблем отражает институциональный кризис Организации, связанный с неспособностью преодолеть односторонние и протекционистские тенденции отдельных членов. Как нарастающие противоречия между отдельными акторами (США – КНР – ЕС), так и отсутствие консенсуса между традиционными группами интересов (развитые страны – развивающиеся страны) по основным вопросам Дохийского раунда не позволяют выйти на договоренности, способные обеспечить устойчивость и целостность регуляторных режимов в рамках многосторонней торговой системы. Несмотря на то что Россия неоднократно заявляла о приверженности центральной роли ВТО в международной торговле, потенциальный вклад страны в преодоление коренных противоречий между ключевыми участниками системы не представляется значительным.

Второй блок проблем обусловлен объективным влиянием пандемии на темпы роста российской экономики и ее внешнеторговый потенциал. Принятых антикризисных мер, вероятнее всего, окажется недостаточно для поддержания приемлемых темпов роста экономики – МВФ прогнозирует падение ВВП на уровне -4,1% по итогам 2020 г.¹. Снижение экономической активности внутри страны, равно как и неблагоприятная конъюнктура на мировых энергетических рынках, в свою очередь, приведет к сокращению доли страны в мировой торговле. Так, по данным ВТО, во II квартале 2020 г. экспорт РФ снизился на 37,5%, а импорт – на 52%, а это наиболее глубокое падение среди всех экономик «Группы двадцати» по обоим показателям².

6.7.7. Всемирная организация здравоохранения

С самого начала кризиса, вызванного вспышкой и распространением COVID-19, Российская Федерация учитывала позицию и рекомендации Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по борьбе с заболеванием и по мерам, направленным на ограничение его трансмиссии. При этом Россией подчеркивалась центральная координирующая роль ВОЗ в глобальных усилиях по противодействию COVID-19. Так, Россия поддержала принятую 20 апреля 2020 г. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Международное сотрудничество в целях обеспечения глобального доступа к лекарствам, вакцинам и медицинскому оборудованию для противодействия COVID-19», в которой отмечается ведущая роль, «которую играет Всемирная организация здравоохранения» в деле «координации глобальных мер по недопущению и сдерживанию распространения COVID-19»³. Решение о выделении дополнительного финансирования в адрес ВОЗ было принято 3 апреля 2020 г. Соответствующее постановление Правительства РФ предусматривало «уплату

1 Russian Federation, IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS#countrydata>

2 Report on g20 Trade Measures (Mid-May 2019 to Mid-October 2020). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_nov20_e.pdf

3 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Международное сотрудничество в целях обеспечения глобального доступа к лекарствам, вакцинам и медицинскому оборудованию для противодействия COVID-19». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/274>

единовременного добровольного целевого взноса во Всемирную организацию здравоохранения на реализацию мер по борьбе с новой коронавирусной инфекцией в размере до 1 млн долл.»¹.

Кроме того, российская сторона заявляла о недопустимости попыток политизации деятельности ВОЗ. В контексте намерения Президента США Д. Трампа покинуть Организацию министр иностранных дел РФ С.В. Лавров подчеркнул эффективность коллективных усилий и намерение России продолжать многостороннее сотрудничество по борьбе с коронавирусной инфекцией в формате ВОЗ².

Меры, принятые Российской Федерацией на национальном уровне для борьбы с распространением инфекции, в целом отвечали рекомендациям ВОЗ. Так, ограничения, предусмотренные Указом Президента от 02.04.2020 о мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции³, соответствуют рекомендациям ВОЗ о принципах корректировки мер по защите здоровья населения и социальных мер, опубликованным 16 апреля 2020 г.⁴ (в частности, меры, направленные на минимизацию перемещений граждан, и рассмотрение возможности приостановки некоторых видов деятельности, сопряженных с высоким риском передачи инфекции при невозможности организации необходимых гигиенических мер).

Рекомендации Министерства здравоохранения РФ по профилактике, диагностике и лечению COVID-19 также ссылаются на материалы ВОЗ, в частности, на Временное руководство по рациональному использованию средств индивидуальной защиты и Клиническое руководство по ведению пациентов с тяжелой острой респираторной инфекцией⁵.

Решение об ограничении перемещения через государственную границу Российской Федерации было принято 27 марта 2020 г. При этом следует отметить, что на первоначальном этапе пандемии ВОЗ выступала против принятия тотальных ограничений, отмечая низкую эффективность и значительный негативный экономический эффект полного запрета на трансграничные перемещения⁶.

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 863-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004060017>

2 Интервью министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова российским и иностранным СМИ в формате видеоконференции по актуальным вопросам международной повестки дня. Москва, 14 апреля 2020 г. URL: https://www.mid.ru/vsemirnaa-organizacija-zdravoohranenia-voz-/-asset_publisher/u11zRQA4uRzH/content/id/4099053

3 Указ Президента РФ от 02.04.2020 о мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции. URL: <https://стопкоронавирус.рф/ai/doc/87/attach/0001202004020025.pdf>

4 Рекомендации ВОЗ о принципах корректировки мер по защите здоровья населения и социальных мер. URL: <https://www.who.int/publications-detail/considerations-in-adjusting-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19-interim-guidance>

5 Временные методические рекомендации: профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции. URL: https://стопкоронавирус.рф/ai/doc/332/attach/03062020_mR_COVID-19_v7.pdf

6 Совместное заявление по туризму и COVID-19: ЮНВТО и ВОЗ призывают к ответственным и скоординированным действиям. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/27-02-2020-unwto-and-who-call-for-responsible-and-coordinated-actions>

Всемирная организация здравоохранения также давала высокую оценку вкладу России в глобальные усилия по борьбе с COVID-19. На встрече директора Европейского регионального бюро ВОЗ Х. Клюге и главы МИД С.В. Лаврова 22 сентября 2020 г. г-н Клюге выразил благодарность за предоставление ВОЗ информации в рамках работ по разработке вакцины, а также отметил важную роль Роспотребнадзора в деятельности Глобальной сети предупреждения о вспышках болезней и ответных действий, в том числе в рамках борьбы с COVID-19¹.

2 октября 2020 г. между Россией и ВОЗ был подписан меморандум о намерениях по предоставлению Российской Федерацией 15 млн долл. на поддержку приоритетных мер в области здравоохранения, в том числе на реализацию Стратегического плана обеспечения готовности и реагирования в связи с пандемией COVID-19².

Таким образом, Россия и ВОЗ демонстрируют достаточно высокий уровень взаимной поддержки в рамках усилий по борьбе с COVID-19 с точки зрения как официального дискурса, так и организации практического взаимодействия. Важнейшим направлением сотрудничества на сегодняшний день является обмен информацией по разработке вакцины. Россия предоставляла информацию в ВОЗ в рамках глобальной инициативы по созданию безопасных и эффективных вакцин. В конце октября 2020 г. Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) направил в ВОЗ заявку на регистрацию и преквалификацию вакцины против COVID-19 «Спутник V»³. ВОЗ подтвердила получение заявки и начала переговоры с РФПИ и Центром Гамалеи, разработавшим вакцину⁴. 8 декабря 2020 г. была также направлена заявка в ВОЗ по второй российской вакцине – «ЭпиВакКорона», разработанной новосибирским научным центром «Вектор»⁵.

6.7.8. Организация Объединенных Наций

Ключевая роль Организации Объединенных Наций (ООН) в выработке и реализации коллективных мер для смягчения последствий пандемии определила активное участие России в согласовании планов преодоления текущего кризиса на площадке Организации и их практической реализации.

2020-a-joint-statement-on-tourism-and-covid-19---unwto-and-who-call-for-responsibility-and-coordination

- 1 Директор Европейского регионального бюро ВОЗ прибыл в Российскую Федерацию в стремлении сплотить весь мир в борьбе с COVID-19. URL: <https://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/9/whoeurope-regional-director-begins-visit-to-russian-federation-with-commitment-to-global-solidarity-in-fight-against-covid-19>
- 2 Российская Федерация наращивает помочь ВОЗ в интересах укрепления глобальной санитарно-эпидемиологической безопасности и борьбы с неинфекционными заболеваниями во всем мире. URL: <https://www.who.int/ru/news/item/02-10-2020-the-russian-federation-steps-up-support-to-who-for-global-health-security-and-noncommunicable-diseases>
- 3 Российская заявка на преквалификацию ВОЗ вакцины «Спутник V» стала одной из первых с начала приема заявок. URL: <https://rdif.ru/fullNews/5962>
- 4 WHO eyes granting emergency use listing for Sputnik V vaccine. URL: <https://news.ru/en/society/who-eyes-granting-emergency-use-listing-for-sputnik-v-vaccine>
- 5 Документы на вакцину «ЭпиВакКорона» передали в ВОЗ для ознакомления. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10207795>

В марте 2020 г. Россия внесла на обсуждение Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции о международной солидаризации в борьбе с коронавирусом. Российский проект резолюции утверждал ведущую роль ВОЗ в борьбе с пандемией, а также необходимость преодоления конфликтов интересов в сфере международной торговли и отказа от экономических санкций как инструмента давления в интересах скорейшего восстановления пострадавших в ходе пандемии стран¹. Предложенный Россией проект не был принят – решение было заблокировано делегациями Украины, Грузии, Великобритании, США и ЕС². Итогом обсуждения на площадке Генеральной Ассамблеи стало принятие проекта резолюции, предложенного Ганой, Индонезией, Лихтенштейном, Норвегией, Сингапуром и Швейцарией³.

В отличие от предложенного российской стороной проекта, итоговая резолюция ГА ООН от 02.04.2020 ограничивается общими призывами к совместной работе всех заинтересованных сторон «на национальном, региональном и глобальном уровнях» при признании «важнейшей роли, которую играет Всемирная организация здравоохранения». Ключевые элементы российского проекта – отказ от торговых войн и односторонних санкций без соответствующего решения Совета Безопасности ООН, противостояние финансовым спекуляциям товарами первой необходимости и признание необходимости распространения достоверной информации о коронавирусе – не были учтены при согласовании текста.

Россия одна из первых поддержала призыв Генерального секретаря А. Гутериша к мировой общественности о прекращении внутренних и межнациональных конфликтов в интересах стабилизации гуманитарной ситуации на фоне распространения пандемии COVID-19⁴. Одновременно наша страна выразила в пользу приостановки односторонних санкций, «которые серьезным образом ограничивают потенциал стран в реагировании на вызовы, связанные с пандемией»⁵. Несмотря на всеобщую поддержку призыва к прекращению огня, согласование коллективной позиции международного сообщества на площадке Совета Безопасности ООН заняло более трех месяцев, что было связано с несовпадением взглядов членов СБ ООН на проблему разрешения ряда региональных конфликтов, а также на деятельность негосударственных вооруженных формирований, в том числе террористических групп. Итоговая версия резолюции Совета Безопасности содержала важное уточнение о том, что объявленный 90-дневный период «гуманитарной паузы» не распространяется на военные операции против отдельных террористических

-
- 1 Россия предложила ООН принять резолюцию о борьбе с коронавирусом. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4307688>
 - 2 Российский проект резолюции ГА ООН по борьбе с пандемией заблокировали. URL: <https://www.interfax.ru/world/702322>
 - 3 Глобальная солидарность в борьбе с коронавирусным заболеванием 2019 г. (COVID-19). A/ES/74/270. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 2 апреля 2020 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/270>
 - 4 Глава ООН призвал прекратить войны и бороться с общим врагом – COVID-19. URL: <https://news.un.org/ru/story/2020/03/1374872>
 - 5 Заявление по мотивам голосования по проекту резолюции СБ ООН о борьбе с пандемией коронавируса. URL: https://russiaun.ru/ru/news/eov_covid_010720

группировок, «внесенных в санкционные перечни Советом Безопасности»¹, что было положительно оценено российской стороной. Тем не менее продвигаемые Россией положения о необходимости приостановки санкционных ограничений были вновь исключены из итогового текста.

В интересах усиления борьбы с распространением пандемии и восстановления пострадавших стран ООН объявила о сборе средств на базе нескольких международных программ. Ключевой программой ООН в данном контексте стал Глобальный план гуманитарного реагирования на вспышку COVID-19, стоимость реализации которого оценивается в 9,5 млрд долл. По состоянию на декабрь 2020 г., из указанной суммы было собрано взносами 3,81 млрд долл., вклад Российской Федерации составил 1 млн долл.². В 2020 г. Россия также перечислила в бюджет ООН порядка 74,1 млн долл. согласно шкале регулярных страновых взносов³.

В 2020 г. Россия поддерживала деятельность организаций системы ООН на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ) в интересах разрешения проблем гуманитарного характера, обострившихся на фоне ограничений, введенных в связи с пандемией COVID-19. Россией были перечислены порядка 8 млн долл. для реализации проекта адресной помощи нуждающимся домохозяйствам в Киргизии по линии Всемирной продовольственной программы (ВПП) ООН⁴. Было также объявлено, что Россия выделит 21,2 млн долл. для осуществления проекта ВПП ООН в Таджикистане, целью которого заявлено обеспечение таджикских школьников питанием⁵.

Наряду с проблемой противодействия эпидемии COVID-19, в 2020 г. на площадке ООН активно обсуждалась проблематика разрешения гуманитарного кризиса в Сирии. Начиная с 2014 г. потоки международной гуманитарной помощи народу Сирии направлялись через ограниченное количество контрольно-пропускных пунктов (КПП), расположенных вдоль границ сопредельных с Сирией государств. В июне 2020 г. Россия представила проект резолюции, предполагающий упразднение части существующих пограничных КПП в связи с расширением зоны контроля правительственный войск и перенаправление цепочек поставок через подконтрольные регионы страны в интересах укрепления продовольственной безопасности САР. Наряду с вопросом о прекращении мандатов действующих международных КПП российский проект предлагал пересмотр режима санкций, введенных против Сирии. Проект резолюции, поддержанный четырьмя членами Совета Безопасности, не был принят по итогам голосования из-за принципиальной позиции

1 Резолюция 2532 (2020), принятая Советом Безопасности 1 июля 2020 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2532(2020))

2 Russian Federation, Government of. URL: <https://fts.unocha.org/donors/3006/emergencies/2020>.

3 Assessment of Member States' advances to the Working Capital Fund for 2020 and contributions to the United Nations regular budget for 2020. URL: <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/1008>.

4 Российская Федерация помогает ВПП ООН поддерживать бедные семьи в Кыргызстане. URL: <https://ru.wfp.org/news/rossiyskaya-federaciya-pomogaet-vpp-oon-podderzhivat-bednye-semi-v-kyrgyzstane>

5 Россия выделит более 21 млн долл. США для развития системы школьного питания в Таджикистане. URL: <https://ru.wfp.org/news/rossiya-vydelit-bolee21-mln-dollarov-ssha-dlya-razvitiya-sistemy-shkolnogo-pitaniya-v>

представителей ФРГ в отношении режима санкций¹. Ранее Россия и Китай наложили вето на резолюцию Бельгии и Германии, которая продлевала мандат двух существующих КПП еще на один год².

В 2020 г. Россия последовательно реализовывала курс на коллективное противодействие глобальному кризису. Ряд российских инициатив столкнулись с сопротивлением со стороны зарубежных партнеров по диалогу, руководствуясь политическими мотивами при выдвижении альтернативных проектов, подчас лишенных практической составляющей или не соответствующих меняющимся условиям. Однако даже в условиях сложившихся ограничений Россия внесла существенный вклад в процесс выработки базовых параметров межгосударственного сотрудничества по борьбе с пандемией COVID-19, а также в осуществление согласованных на многосторонней основе практических шагов.

6.7.9. Организация стран – экспортёров нефти

Деятельность Организации стран – экспортёров нефти (ОПЕК) в 2020 г. оказывала значительное влияние на российскую экономику в силу ее сохраняющейся, хотя и постепенно снижающейся зависимости от экспорта сырья и соответственно колебаний цен на нефть.

В последние годы ситуация на нефтяном рынке оставалась относительно стабильной после того, как 10 декабря 2016 г. государства – члены ОПЕК и 11 стран, не входящих в картель (ОПЕК+), подписали соглашение о совместном сокращении добычи³. Соглашение относительно успешно выполняло свою задачу около трех лет, однако с 1 апреля 2020 г. – на фоне противоречия позиций России и Саудовской Аравии (Саудовская Аравия настаивала на дальнейшем снижении объемов добычи на дополнительные 1,5 млн баррелей в сутки, а Россия выступила против) – обязательства по сокращению добычи были сняты, прямым следствием чего стало снижение цены барреля нефти примерно на 30%, до самых низких показателей за 18 лет. Однако на фоне распространения пандемии коронавируса, которая обусловила резкое падение спроса и дополнительное давление на цены, участники сделки ОПЕК+ заключили соглашение о сокращении добычи с 1 мая 2020 г. до начала мая 2022 г., после чего произошла стабилизация цен. Соглашение предусматривало постепенное восстановление добычи при условии нормализации ситуации на рынке. Первоначально было согласовано суммарное сокращение на 9,7 млн барр. в сутки. Оно действовало 3 месяца – по июль включительно. С августа по декабрь 2020 г. страны ОПЕК+ обязались сократить добычу на 7,7 млн барр. в сутки. Предполагалось, что с 1 января 2021 г. сокращение составит 5,8 млн барр.^{4,5}.

1 В ФРГ объяснили, почему голосовали против российской резолюции по Сирии. URL: <https://ria.ru/20200709/1574088820.html?in=t>

2 СБ ООН не поддержал резолюцию России по Сирии. URL: <https://ria.ru/20200709/1574086743.html>

3 OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/3944.htm

4 The 9th (Extraordinary) OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5882.htm

5 The 10th (Extraordinary) OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5891.htm

Однако на фоне повторного ухудшения ситуации с распространением COVID-19 участники сделки стали обсуждать менее резкое восстановление добычи со следующего года. В итоге 3 декабря было решено, что дополнительное сокращение добычи составит не 1,9 млн барр., как было запланировано изначально, а лишь 0,5 млн барр. Таким образом, с января общее сокращение составит 7,2 млн барр. в сутки. Это решение стало компромиссом между Саудовской Аравией, предлагавшей отложить январское сокращение на 3–6 месяцев, и Россией, чьи производители выступали за постепенное, по 0,5 млн барр. за месяц, достижение первоначального плана ограничений на 5,8 млн барр. Условия сделки будут пересматриваться ежемесячно, могут приниматься решения о корректировке объемов сокращения добычи в обе стороны, однако не более чем на 0,5 млн барр. единоразово¹.

Ограничение предложения нефти в рамках сделки экспортёров и рост спроса на нее, прогнозируемый после распространения в достаточном масштабе вакцины от COVID-19 и постепенного снятия ограничений, в том числе в сфере транспорта, в перспективе должны привести к стабилизации рынка и росту цен. Для России сложившаяся ситуация приемлема, поскольку цена нефти на уровне около 42 долл./барр. и выше позволяет обеспечивать поступление в бюджет экспортных доходов на запланированном уровне². В связи с этим Россия продолжит в целом поддерживать договоренности по сокращению добычи в рамках ОПЕК+, однако отечественный нефтяной сектор для повышения доходов будет продвигать постепенное смягчение ограничений. Для Саудовской Аравии, бюджет которой балансируется при цене нефти около 80 долл./барр., т.е. вдвое выше показателя для России, напротив, выгодно дальнейшее сохранение ограничений на текущем уровне или даже их ужесточение. Расхождение позиций создает риски для взаимодействия России и ОПЕК в рамках формата ОПЕК+, однако, как показал опыт 2020 г., стороны способны к компромиссным решениям.

6.7.10. Европейский союз

В 2020 г. отношения России и Европейского союза (ЕС) остались холодными, тенденции к улучшению и возобновлению сотрудничества по важным направлениям не наблюдалось.

В марте 2020 г. Президент РФ В.В. Путин призвал ввести мораторий на наложение санкций во время пандемии коронавирусной инфекции. Однако в июле в очередной раз были продлены персональные, а также отраслевые санкции ЕС, при этом было отмечено, что они не влияют на борьбу с пандемией. Прогресса по этому направлению ожидаемо достичь не удалось.

ЕС утвердил ряд стратегических документов, которые предполагают разработку и принятие правовых норм, напрямую затрагивающих интересы

1 The 12th OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6257.htm

2 Совещание о ситуации на глобальных энергетических рынках. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63145>

3 Телефонный разговор с наследным принцем Саудовской Аравии Мухаммедом бен Сальманом Аль Саудом. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64239>

России. В начале 2020 г. Европейская комиссия представила новую Цифровую стратегию ЕС. В отличие от предыдущего этапа, задачей которого было обеспечить полную гармонизацию внутреннего рынка и устраниТЬ остававшиеся барьеры в цифровой сфере, новый документ прямо заявляет о стремлении и намерении ЕС быть мировым лидером в сфере развития и регулирования цифровой экономики. При этом некоторые планируемые нормативные документы свидетельствуют об активной политизации и секьюритизации цифровой сферы. Ярким примером этого процесса является запланированный Комиссией Европейский план действий в области демократии, направленный на повышение жизнестойкости демократических систем, поддержку плюрализма средств массовой информации и устранение угроз внешнего вмешательства в европейские выборы¹. В ЕС не скрывают, что этот документ во многом необходим для защиты от вмешательства России во внутренние дела ЕС и стран-членов. ЕС намерен продвигать свои нормы и ценности на международных площадках и через включение их в соглашения с партнерами, в том числе в рамках политики добрососедства. С учетом имеющихся противоречий политизация цифровой сферы препятствует сотрудничеству России и ЕС, а также создает риски принятия невыгодных для России правовых норм, в том числе на международном уровне, так как влияние ЕС значительно.

Еще одним важным стратегическим документом стал «Зеленый курс» ЕС, направленный на достижение климатической нейтральности к 2050 г., о котором было объявлено в декабре 2019 г. В рамках его реализации был предложен новый закон ЕС о климате. Регламент определяет достижение нулевого баланса углеродных выбросов в атмосферу к 2050 г. как обязательную цель для ЕС. К июню 2021 г. должны быть сформулированы предложения по необходимым изменениям во все связанные с климатическим законодательством инструменты, включая инструменты внешней политики. Кроме того, предполагается изменение действующей Директивы ЕС о налогообложении энергоносителей «с фокусом на экологические аспекты», что может включать введение дифференцированного налогообложения в зависимости от «углеродного следа» энергоносителя. Планируется введение механизма пограничных углеродных корректировок (carbon border adjustment mechanism), предусматривающего налог на импорт углеродоемкой продукции из стран, не устанавливающих обязательные платежи за выбросы. Новое регулирование затронет торгово-экономические отношения России и ЕС как напрямую, так и косвенно. Аналитики из BCG уже оценили возможные убытки российских экспортёров в сумму от 2,8 млрд до 6 млрд евро в год². Это чревато потерей доли рынка нефти в пользу Саудовской Аравии, издержки добычи которой ниже, а также серьезным ударом по производителям удобрений.

Важным направлением сотрудничества России и ЕС в последние годы является реализация проекта «Северный поток-2». Несмотря на существующие

1 COM (2020) 67 final: Shaping Europe's digital future. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_3.pdf

2 Углеродный вызов российским экспортёрам. URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/press/29july2020-carbon-challenge-to-russian-exporters>

противоречия, призывы некоторых стран и Европейского парламента отказаться от проекта, а также активное противодействие со стороны США, выразившееся в принятии санкций в отношении всех компаний, которые на любом этапе принимают участие в реализации проекта, сотрудничество не было полностью прекращено. Введенные США санкции возмутили ЕС и его членов и были восприняты как прямое вмешательство во внутренние дела. Даже парламент, который негативно относится к проекту, отметил, что его судьбу будут решать в Европе, а не в Вашингтоне. Завершение работы над проектом и его запуск необходимы для увеличения поступления доходов от экспорта газа, а также для сохранения сотрудничества, важного как для России, так и для ЕС.

Одной из сфер, которая активно обсуждалась в 2020 г. и в которой интересы ЕС и России совпадают, является налогообложение цифровой экономики. И Россия, и ЕС могут получить дополнительные выгоды и поступления средств в бюджет, если будет введена система налогообложения по принципам значительного цифрового присутствия. Поддержка подхода ЕС, в котором под налогообложение подпадают крупные компании, совпадает с интересами России: увеличить поступления в бюджет и не подвергать свои компании дополнительному налоговому бремени. При этом влияние ЕС в ОЭСР – основной площадке по выработке реформы – значительно выше, чем России. Таким образом, Россия могла бы использовать больше влияние ЕС для продвижения своих интересов.

В целом в отношениях России и ЕС давно не наблюдается положительная динамика, и 2020 г. не стал исключением. Тем не менее полное прекращение сотрудничества не отвечает интересам России. Необходимо продолжать развитие «Северного потока-2» и общее сотрудничество в сфере энергетики. Возможно продвигать идею о выводе проектов в сфере устойчивой «зеленой» энергетики из-под санкций. Одновременно необходимо развивать повестку углеродного регулирования в России, перестать видеть в нем исключительно угрозу российским интересам и проанализировать потенциальные преимущества. Это позволит минимизировать возможные дополнительные пошлины в случае введения механизма пограничных углеродных корректировок в ЕС. Китай уже активно работает в этом направлении, осознавая, что для ЕС развитие «зеленой» энергетики является в том числе приоритетным направлением общего экономического развития, источником роста, технологического и нормативного лидерства. Наконец, важно активно развивать цифровую повестку, в том числе в рамках ЕАЭС, чтобы включить партнеров по интеграции в общую систему цифровой инфраструктуры и регулирования, чтобы не уступить ЕС позиции в ключевом для российской внешней политики регионе.

6.7.11. Евразийский экономический союз

Развитие Евразийского экономического союза (ЕАЭС) является одним из важных направлений политики России. В 2020 г., несмотря на множество барьеров, продолжился процесс расширения и углубления интеграции в рамках Союза.

Одним из основных направлений сотрудничества в 2020 г. стала борьба с пандемией COVID-19 и ее последствиями. 10 апреля члены Евразийского межправительственного совета приняли пакет мер по обеспечению жизненно важных потребностей населения, поддержанию взаимной торговли, свободы передвижения товаров. Главными мерами стали создание «зеленого коридора» для поставок критически важных товаров, а также введение единых временных ограничений на их экспорт и временное снижение или обнуление ввозных пошлин на комплектующие и материалы для отдельных отраслей. Были согласованы меры системного характера, направленные на создание условий для восстановления и обеспечения дальнейшего экономического развития¹. 10 июня был принят Комплексный план мероприятий по предотвращению распространения COVID-19 и иных инфекционных заболеваний².

Главной задачей развития ЕАЭС в 2020 г. было согласование стратегических направлений развития интеграции до 2025 г. Проект документа прошел уже несколько этапов согласования, однако пока не был одобрен. Стратегические направления состоят из общих положений и 330 мер и механизмов, сгруппированных в 11 системных блоков. В целом документ сложно назвать прорывным. Он очень ограниченно расширяет компетенции наднационального уровня и не обеспечивает качественного, всеобъемлющего углубления интеграции, в основном концентрируясь на продолжении развития отдельных узких сфер или проектов по приоритетным направлениям сотрудничества, к которым относятся торговля и таможенное регулирование, макроэкономическая политика и финансы, промышленность и сельское хозяйство, энергетика, цифровая экономика, транспорт. Реализация «Стратегии» должна привести к завершению формирования общего рынка и повышению эффективности его регулирования; к повышению качества таможенного регулирования и администрирования; обеспечению гарантий качества и безопасности товаров; к формированию цифрового пространства ЕАЭС; созданию механизмов целевого содействия экономическому развитию; стимулированию научно-технического прогресса; повышению эффективности институтов ЕАЭС; развертыванию механизмов сотрудничества в области образования, здравоохранения, туризма и спорта; к становлению ЕАЭС в качестве одного из наиболее значимых центров развития современного мира³.

Были приняты новые меры в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г. 31 января был утвержден поэтапный план мероприятий по формированию экосистемы цифровых транспортных коридоров. В рамках его реализации Совет ЕЭК утвердил перечень сервисов и цифровой инфраструктуры, реализация которых необходима для формирования и запуска экосистемы

1 Межправсовет утвердил срочные антикризисные стабилизационные меры и меры по восстановлению и дальнейшему развитию экономик стран ЕАЭС. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-04-2020-1.aspx>

2 Коллегия ЕЭК одобрила проект Комплексного плана мероприятий по предотвращению распространения коронавируса в ЕАЭС. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-06-2020-01.aspx>

3 Проект документа, определяющего стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01427742/err_25112020_166

цифровых транспортных коридоров. Проект направлен на отказ от бумажного сопровождения транспортно-логистических сервисов, создание единых стандартов, переход на сквозную интегрированную систему надзора, снижающую с перевозчиков большую долю административной нагрузки¹. Также были «оцифрованы» и введены в действие три процесса межгосударственного электронного взаимодействия в таможенной сфере и процесс в сфере таможенно-тарифного и нетарифного регулирования. Данные по этим процессам будут передаваться и обрабатываться средствами интегрированной информационной системы Союза².

Активно шло сотрудничество по вопросам развития экспорта. 9 октября Евразийский межправительственный совет принял распоряжение «О совместных мерах развития экспорта». Перед правительствами, Комиссией и Евразийским банком развития (ЕАБР) была поставлена задача проработки возможности расширения инструментов поддержки экспорта, в первую очередь совместно произведенной продукции. Было внесено предложение изучить на основе ЕАБР вопрос формирования ресурсной базы и создания финансовых продуктов поддержки сделок и проектов с интеграционным эффектом в национальных валютах государств-членов. Также было предложено проработать вопрос создания наднациональной перестраховочной компании или евразийского перестраховочного пула для формирования механизма перестрахования части рисков³.

Продолжилось развитие интеграции в сфере промышленности. Страны ЕАЭС одобрили карту индустриализации Союза. Документ включает информацию о 177 крупных инвестиционных промышленных проектах в 21 отрасли экономики на сумму 194,5 млрд долл. В карте обозначены более 500 технологических направлений в 30 отраслях, по которым в Союзе имеется необходимость в импортозамещении⁴. В 2020 г. активно обсуждалось формирование общего биржевого пространства ЕАЭС⁵. Оно призвано повысить инвестиционную привлекательность финансовых рынков и способствовать притоку дополнительных ресурсов в национальные экономики государств-членов.

Кроме того, в рамках развития евразийской интеграции в 2020 г. возник запрос на внедрение механизмов и программ целевого финансирования догоняющих экономик ЕАЭС. Запрос поступил от Киргизии, которая дополнительно внесла в проект «Стратегических направлений развития интеграции» предложения о создании нового Института развития ЕАЭС, а также о внедрении механизмов и программ целевого финансирования. В рамках проработки

1 Совет ЕЭК утвердил перечень сервисов для формирования экосистемы цифровых транспортных коридоров ЕАЭС. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/24_11_2020-1.aspx

2 В Союзе оцифрованы еще четыре межгосударственных процесса. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/28-04-2020-3.aspx>

3 Страны ЕАЭС будут совместно развивать экспорт. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/2020-10-09-6.aspx>

4 Страны ЕАЭС одобрили карту индустриализации Союза. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25_11_2020-1.aspx

5 Коллегия ЕЭК утвердила дорожную карту по формированию общего биржевого пространства Евразийского экономического союза. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/06_11_2020-2.aspx

данного запроса была рассмотрена возможность создания евразийского фонда прямых инвестиций на платформе МФЦА (Международный финансовый центр «Астана»)¹.

В 2020 г. перед ЕАЭС стояла задача формулирования стратегических направлений развития интеграции, а также продолжения реализации уже запущенных инициатив. Разразившаяся пандемия добавила в список задач борьбу с распространением вируса, а также согласование мер по преодолению экономического кризиса. Реакция Комиссии на начавшуюся пандемию была довольно быстрой, удалось согласовать необходимые меры торговой политики. Активно шло сотрудничество на межправительственном уровне, были согласованы меры для преодоления кризиса. Реализация ранее начатых инициатив шла по плану, обсуждались новые проекты и инициативы, усилилось сотрудничество с Евразийским банком развития. Согласование же стратегических направлений развития интеграции до сих пор не завершено, хотя существующий проект документа и так нельзя назвать прорывным. Он позволит решить задачу развития сотрудничества по существующим проектам, однако не сможет заложить основу для качественного расширения и углубления интеграции. Таким образом, упускается очередной шанс обеспечить функционирование реального, а не заявляемого экономического союза, а значит, в ближайшие 5 лет от ЕАЭС не стоит ожидать прорыва в развитии.

* * *

Пандемия COVID-19 стала испытанием для общества, экономики, национальных институтов и международных организаций, привела к самой серьезной глобальной рецессии со времен Великой депрессии и поставила под угрозу реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Глобальный кризис требует коллективных действий. Россия последовательно выступала за выработку и реализацию скоординированных и солидарных решений, направленных на сохранение жизни людей, рабочих мест и доходов населения, поддержку восстановления экономики. Одновременно Россия продолжила взаимодействие с партнерами для выполнения долгосрочных решений по укреплению международной торговой системы и глобальной валютно-финансовой архитектуры, искоренению бедности и устранению неравенства, обеспечению устойчивого развития и инклюзивного роста. В целом, в рамках сотрудничества в международных институтах России удалось обеспечить баланс экстренной повестки и долгосрочных задач.

6.8. Таможенное администрирование²

2020 год стал завершающим для реализации основных программных документов, определяющих вектор развития таможенных органов Российской Федерации в уходящем десятилетии – Комплексной программы развития

1 В ЕАЭС рассмотрят возможность финансирования догоняющих экономик в рамках институтов развития. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/11-09-2020-2.aspx>

2 Автор раздела: Баландина Г.В., ст. науч. сотр. ИКНД РАНХиГС.

ФТС России до 2020 г. и Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г.

Основными итогами проведенных реформ на базе обновленного таможенного законодательства в связи с введением в действие с 1 января 2018 г. Таможенного кодекса Евразийского экономического союза являются:

- создание 16 центров электронного декларирования, обеспечивающих декларирование товаров на всей территории России. По итогам 2020 г. эти центры обеспечили обработку 98% всех таможенных деклараций, поданных в электронной форме. С 84 до 66 сократилось количество таможен. В автоматическом режиме, без участия должностных лиц таможенных органов, зарегистрировано 92% всех экспортных и 80% всех импортных деклараций. В автоматическом режиме выпускается около 80% партий товаров при экспорте и 64% при импорте, задекларированных участниками ВЭД, отнесенных к низкой категории риска. При этом среднее время выпуска таких товаров составило около 5 минут;
- внедрение предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах всеми видами транспорта;
- сокращение перечня документов, представляемых при таможенном декларировании, за счет функционирования системы межведомственного электронного взаимодействия;
- расширение международного сотрудничества, использование таможенными органами Российской Федерации сведений, получаемых от соответствующих органов иностранных государств.

Введенные ограничения на передвижение лиц и транспортных средств вследствие распространения коронавирусной инфекции COVID-19 потребовали от таможенной службы адаптации к меняющимся условиям ведения обычной экономической деятельности. До конца года действовали ограничения на проведение выездных таможенных проверок. Таможенные органы обеспечивали соблюдение запрета на вывоз средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов, отдельных видов продовольственных товаров¹. Для ввоза продуктов питания и медицинских изделий применялись ускоренные технологии выпуска товаров.

В целом 2020 г. под влиянием изменений, связанных с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, не привнес значительных изменений в сфере таможенного администрирования, кроме завершения ранее намеченных мероприятий.

Принят Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», предусматривающий применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны в Арктической зоне, а также упрощенные

1 Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24.03.2020 № 41 «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования».

процедуры осуществления таможенного и иных видов государственного контроля по аналогии с теми, которые предусмотрены для свободного порта Владивосток.

Продолжилось расширение перечня товаров, условием оборота которых на территории России является маркировка. С 1 октября введена обязательная маркировка духов и туалетной воды¹, а также фотокамер (кроме кинокамер), фотовспышек и ламп-вспышек², а с 1 ноября – шин и покрышек³. Таможенные органы разрешили осуществлять маркировку ввозимых товаров на территории России при условии их размещения на таможенных складах.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 № 1388-р утверждена Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.

Ключевой целью развития определено формирование к 2030 г. качественно новой, насыщенной «искусственным интеллектом», быстро перенастраиваемой, информационно связанный с внутренними и внешними партнерами, «умной» таможенной службы, незаметной для законопослушного бизнеса и результативной для государства. Утвержден План мероприятий реализации Стратегии на период до 2024 г. К числу приоритетных направлений отнесены: разработка и реализация модели «интеллектуального» пункта пропуска; создание условий для формирования единой системы транзита ЕАЭС; дальнейшее развитие института уполномоченного экономического оператора; развитие таможенного администрирования интернет-торговли; внедрение института таможенного аудита; создание межведомственных интегрированных информационных систем с трансформацией фискальной функции таможенных органов.

Несмотря на очевидный прогресс в совершенствовании таможенного администрирования, по-прежнему остаются актуальными проблемы в ключевых направлениях развития таможенной системы Российской Федерации.

Система управления рисками, лежащая в основе организации таможенного контроля, базируется на субъектно-ориентированном подходе и включает несколько десятков профилей риска по различным направлениям объектов контроля для разных товаров. При этом для каждого этапа таможенного оформления существуют различные профили риска. В обрабатываемой информации для анализа рисков слабо используются сведения о мировом производстве, лицах, участвующих в цепочках поставки. Из-за разрозненности рисков на разных этапах таможенных процедур система анализа рисков

- 1 Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1957 «Об утверждении правил маркировки духов и туалетной воды средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении духов и туалетной воды».
- 2 Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1953 «Об утверждении правил маркировки фотокамер (кроме кинокамер), фотовспышек и ламп-вспышек средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении фототоваров».
- 3 Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1958 «Об утверждении Правил маркировки шин средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении шин».

не обеспечивает поддержку выпуска «рисковых» товаров контролем после выпуска товаров. Ускоренные процедуры выпуска товаров участников ВЭД, отнесенных к низкой категории риска, с применением технологий автоматических регистрации и выпуска товаров, не являются для участников ВЭД стабильной ситуацией, из которой можно было бы перестраивать свои бизнес-процессы, снижая издержки (например, сокращать запасы в расчете на поставку точно-в-срок). Выпуск любого товара может быть задержан для проверки. Кроме этого, регламентация процессов таможенного оформления товаров участников ВЭД, не отнесенных к низкой категории риска, допускает удержание товаров для проверки, несмотря на то что такая проверка может быть проведена после выпуска товаров.

Сложно применяются таможенные процедуры с экономическим содержанием (переработка на таможенной территории, свободная таможенная зона, свободный склад). Технологии таможенного контроля, основанные исключительно на проверке сведений в каждой конкретной таможенной декларации, не позволяют комплексно анализировать деятельность компании за определенный период, что не только снижает эффективность контроля, но также ввергают участников ВЭД в дополнительные издержки, связанные с вынужденным по партийным учетом.

Система финансовых гарантий основана на установлении размеров обеспечения уплаты таможенных платежей в тех размерах, которые соответствуют суммам таможенных платежей, потенциально подлежащих уплате за каждый ввозимый товар. Генеральные гарантии, подразумевающие гибкость в определении их размера в зависимости от оценки рисков возникновения нарушений, в результате совершения которых потребуется уплата таможенных платежей, и от платежеспособности и финансовой устойчивости потенциального плательщика, практически не используются. По этой причине финансовые гарантии не являются тем инструментом, который позволил бы снизить уровень таможенного контроля при выпуске товаров.

Стабильность, ясность и предсказуемость таможенных правил для участников ВЭД – это важные и необходимые элементы для управления издержками российских компаний. С этими принципами не согласуются частые изменения компетенции отдельных таможенных органов, влияющие на логистику, изменение устойчивой правоприменительной практики в части подходов к классификации товаров по ТН ВЭД, определению таможенной стоимости с распространением новых требований и с пересчетом сумм таможенных платежей на уже выпущенные товары (таможенный контроль осуществляется таможенными органами в течение трех лет после выпуска). Развитие института предварительных решений по отдельным вопросам таможенного дела (например, по вопросам классификации товаров, определения страны происхождения, методики определения таможенной стоимости, применения таможенных льгот и льготных таможенных процедур) без их ретроспективного изменения существенно снизит риски возникновения непредвиденных издержек компаний из-за меняющихся условий в отношении товаров, ввезенных в предыдущих периодах.

