

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственная собственность и приватизационная политика¹

6.1.1. Общества и организации в федеральной собственности: количественная динамика

С 2016 г. началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). Система показателей содержит 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 новом Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденном в начале 2017 г.², соответствующие данные имеются лишь на начало 2016 г. (табл. 1). На начало 2017 г., по данным Отчета Росимущества о выполнении приватизационной программы 2017–2019 гг., РФ являлась собственником имущества 1108 ФГУПов и акционером (участником) 1416 АО и ООО, что меньше численности хозяйствующих субъектов этих организационно-правовых форм годом ранее на 11 и 17% соответственно. Однако для характеристики процессов, происходивших именно в 2017 г., необходимо воспользоваться данными Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом.

На 1 июля 2017 г. РФ являлась акционером 1247 АО, собственником имущества 1058 ФГУПов, 53 федеральных казенных предприятий (ФКП) и 16244 федеральных госучреждений (ФГУ). Сопоставление с аналогичными данными годом ранее позволяет отметить уменьшение численности ФГУПов на 320 ед. (или на более чем на 23%), АО с госучастием – на 324 ед. (или более чем на 20%), ФГУ – на 746 ед. (или на 4,4%). При этом количество ФКП выросло на 12,8%. При этом по абсолютной величине (6 ед.) весь

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

² См. предыдущий годовой обзор Института Гайдара «Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы». Вып. 38. М., 2017. С. 357–360.

этот прирост не сопоставим с сокращением количества хозяйствующих субъектов прочих организационно-правовых форм, относящихся к государственной собственности федерального уровня. То же относится и к АО, где имеется специальное право на участие в управлении – «золотая акция», количество которых уменьшилось почти на 5% (или на 4 ед.). Изменения, затронувшие ФКП и АО с «золотой акцией», произошли в основном в 1 полугодии 2017 г. Динамика численности субъектов основных организационно-правовых форм на этом более коротком временном отрезке складывалась следующим образом: количество унитарных предприятий уменьшилось на 15%, хозяйственных обществ – на 8%, госучреждений – на 3,6%.

Таблица 1

**Общества и организации в федеральной собственности,
учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей
для оценки эффективности управления государственным имуществом
в 2010–2017 гг.**

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале / из них АО	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3066/2950 ^б		3517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 ^б		1800/1795 ^б	72	20 458
На 1 января 2016 г.	1557/1704 ^б	88/64 ^в	1488/1247 ^б	48	16 194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1683/1620 ^г	1236	48	16 726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16 990
На 1 января 2017 г.	1356/1416 ^а	81	1245/1108 ^а	48	16 846
На 1 июля 2017 г.	1247	78	1058	53	16 244

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

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

^в По данным реестра федерального имущества.

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

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

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

Для характеристики хозяйственных обществ с государственным участием важное значение имеют 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, публикуемые Росимуществом с 2012 г.

По данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) по состоянию на 1 августа 2017 г. в реестре федерального имущества содержались данные о 1298 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 78 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция»¹.

При этом из этих 1298 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 529 АО (40,8% против 46,1% по состоянию на лето 2016 г. и 52,1% – на лето 2012 г.), т.е. изменения последнего года находились в русле возникшей с 2014 г. тенденции постоянного сокращения удельного веса компаний, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера².

Оставшиеся 769 компаний включали:

– общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (306 АО, или 23,6% всех АО)³;

– общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются (276 ед., или 21,3% всех АО);

– общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (135 АО, или 10,4% всех АО);

– общества, находящиеся в стадии ликвидации, реорганизации (36 АО, или 2,8% всех АО);

– общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например, приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС) или находятся в стадии принятия в федеральную собственность) (16 АО, или 1,2% всех АО).

В табл. 2 представлены данные о том, как в последние годы изменялись масштабы совокупности АО, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера наряду с основаниями таких ограничений.

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

² Отсутствие ограничений на осуществление прав акционера для Росимущества не означает полное отстранение от управления соответствующими компаниями отраслевых ФОИВов, которые вовлекаются в этот процесс на общих основаниях, исходя из распределения полномочий, определенных в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие РФ в управлении АО («золотой акции») (утверждено постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738).

³ Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОИВам, ГК и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик госкорпораций (ГК) как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является собственность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

Таблица 2

Количество и структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера по причинам их ограничения, 2012–2017 гг.

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

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

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

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

^г Включая АО в стадии реорганизации.

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

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

Прежде всего необходимо отметить, что по сравнению с 2016 г. абсолютное количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, уменьшилось более чем на 10% (или почти на 90 ед.), что является наибольшим годовым сокращением после 2013 г. Основным источником такого изменения стало уменьшение более чем на 1/5 группы АО с долей государства в капитале менее 2%. Количество обществ, находящихся в стадии конкурсного производства, уменьшилось на 1/10 (или на 15 ед.), а находящихся в стадии ликвидации и реорганизации – на 1/4 (или на 12 ед.).

Несколько увеличилась численность АО, где права акционера переданы другим субъектам, и пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации, но совокупно в абсолютном выражении эта прибавка (11 ед.) оказалась меньше сокращения одной только группы АО, находящихся в стадии ликвидации и реорганизации. В результате самой многочисленной группой среди АО, где Росимущество ограничено в правах акционера, стали общества, в которых права акционера переданы другим субъектам (23,6%), тогда как в 2016 г. первенство принадлежало группе АО с долей государства менее 2%.

Снижение удельного веса компаний, где доля государства не может осуществлять полноценный корпоративный контроль, происходит не только в связи с повышением доли АО с долей государства в капитале менее 2%, но и вследствие избираемых приоритетов в приватизации в отношении тех обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера (табл. 3).

Таблица 3

Динамика численности и структура хозяйственных обществ по размеру доли государства в капитале и включению в прогнозные планы приватизации в 2012–2017 гг.

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

*Без учета (1) АО с долей государства менее 2%, (2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с заключением договоров доверительного управления), (3) АО, находящиеся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного

производства), (4) АО, находящиеся в стадии ликвидации, (5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур).

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

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

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

Представленные в *табл. 3* данные позволяют увидеть причину роста удельного веса компаний, где государство в силу размера своей доли в капитале не в состоянии осуществлять полноценный корпоративный контроль. Дело в том, что в рамках совокупности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера, доли хозяйственных обществ с полными, контрольными и блокирующими госпакетами акций, включенными в приватизационные программы 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг., как правило, превышали доли компаний с миноритарными госпакетами. Среди последних в прогнозные планы приватизации включались не более половины, тогда как среди компаний с полными госпакетами – 80% и более, среди компаний с контрольными госпакетами – около 50% и более¹, среди компаний с блокирующими госпакетами – более 60% (*табл. 4*).

Таблица 4

Доля АО, включенных в прогнозные планы приватизации, в общей численности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера, по размеру государственного пакета акций в 2012–2016 гг., %

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

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2012–2016 гг.; расчеты авторов.

В 2016 г. произошла небольшая коррекция указанной тенденции: доля компаний с миноритарными госпакетами, включенными в приватизационную программу, превысила половину (около 57%), уступая тем не менее величине аналогичного показателя компаний с полными (около 72%) и блокирующими (61,5%) госпакетами, хотя для компаний с контрольными госпакетами она составила менее 30%. Примерно то же соотношение между группами компаний наблюдалось и в 2017 г. При этом доля АО с миноритарными госпакетами, включенных в новый прогнозный план приватизации, оказалась наименьшей за 5 лет (44,4%), как и заметно упавший удельный вес АО с полными госпакетами (54,2%), который все же превышал половину. Показатель доли блокирующих пакетов, напротив, оказался максимальным (более 2/3).

¹ Исключением явился 2015 г., когда доля компаний с контрольными госпакетами, включенными в приватизационную программу, не превысила 1/3.

При рассмотрении данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом (далее – Система), не ограничиваясь только федеральным уровнем, получается следующая картина (табл. 5).

Таблица 5

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, 2016–2017 гг. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2013 г.	67 003 ^а	4891	56 247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66 131 ^а	4589	56 100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64 616 ^а	4408	54 699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63 635 ^а	4236	54 173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65 587 ^б	4284	56 693/56 649 ^в	3888 ^г	...
На 1 июля 2016 г.	65 218 ^б	3982	56 893/56 856 ^в	3718 ^г	...
На 1 января 2017 г.	64 457 ^б	3719	56 548/56 507 ^в	3532 ^г	...
На 1 июля 2017 г.	62 655 ^б	3294	55 414/55 361 ^в	3353 ^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 Без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены для обеспечения корректности сопоставления.

^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.

^д 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 для обеспечения корректности сопоставления).

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

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся в государственной собственности, по данным новой системы, к середине 2017 г. составило около 62,7 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 2,6 тыс. ед. (или на 4%) и примерно на 1 тыс. ед. меньше, чем на середину 2014 г.¹

¹ Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь-сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа применимы и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2016 г. можно отметить сокращение численности унитарных предприятий примерно на 700 ед. (или более чем на 17%), хозяйственных обществ – более чем на 350 ед. (или почти на 10%), госучреждений – примерно на 1,5 тыс. ед. (или на 2,6%). При этом к середине 2017 г. численность госучреждений продолжала оставаться бóльшей, чем 3 годами ранее.

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2017 г. произошло уменьшение численности унитарных предприятий на 11,4%, хозяйственных обществ – более чем на 5%, госучреждений – на 2%.

6.1.2. Приватизационная политика

Минувший год стал первым для реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденного распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р. Это уже третья 3-летняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от 1 года до 3 лет), исходя из изменений, внесенных в действующий Закон о приватизации весной 2010 г. Интенсивность ее корректировок пока невелика. В 2017 г. было принято всего 15 нормативно-правовых актов, связанных с изменениями и дополнениями (для сравнения в 2014 г., являвшемся стартовым в предыдущей 3-летней программе, таковых было 22, а еще 3 появились в декабре 2013 г.).

Напомним, что в новую приватизационную программу включены 7 компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включая 4 компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение «Кристалл»), и 3 компании с сокращением его доли: в одной (АЛРОСА) – до 29% плюс 1 акция и в двух («Совкомфлот» и «Банк ВТБ (ПАО)») – до 25% плюс 1 акция. Однако официальная информация о ходе подготовки сделок по ним отсутствует, за исключением их первичного анонсирования применительно к «Банку ВТБ (ПАО)», «Совкомфлоту» и НМТП¹. Из относящегося уже к I кварталу 2018 г. интервью руководителя Росимущества Д. Пристанскова следует, что ведется подготовительная работа в отношении «Совкомфлота» и ОЗК (в последнем случае вопрос прорабатывается с Минсельхозом), а о сделке по ВТБ речь пока не идет².

В 2017 г. были завершены мероприятия по консолидации имущества аэропортов Внуково и Шереметьево, начатые в рамках предыдущей приватизационной программы 2014–2016 гг. В конце весны окончилась реорганизация АО «Международный аэропорт Шереметьево» (далее – АО «МАШ») в форме присоединения к нему АО «Аэропорт Шереметьево», в уставный капитал которого государством ранее был внесен основной пакет акций АО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) в размере 83,04% их общего количества. Доля государства в капитале нового объединенного оператора

¹ www.rosim.ru, 26.01.2017.

² www.rosim.ru, 28.02.2018.

(30,43%) была зафиксирована в перечне стратегических АО. А в начале осени завершилась реорганизация АО «Аэропорт Внуково», АО «Внуково-Инвест» и ООО «АВИА-ТЕХИНВЕСТ» путем присоединения к АО «Международный аэропорт «Внуково», в капитале которого доля государства составила чуть более 25%.

В остальном итоги года выглядят следующим образом. По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 14 284,5 млн руб., что более чем вдвое превышает прогнозную величину бюджетных доходов от приватизации, содержащуюся в приватизационной программе (5,6 млрд руб. ежегодно без учета стоимости акций крупнейших компаний).

Более половины этой суммы (8531,7 млн руб.) было обеспечено в ходе реализации распоряжений Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р и от 09.06.2016 № 1172-р, а также в соответствии с условиями, предусмотренными Дополнительным соглашением от 23.06.2016 к Соглашению от 09.10.2010 между Росимуществом и ПАО АФК «Система» о выкупе с рассрочкой (в течение 5 лет) 547 312 918 шт. акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд», находящихся в федеральной собственности, по цене в размере 777 млн долл. США. В связи с этим необходимо сказать о том, что упомянутая компания является совместным российско-индийским предприятием, пакет обыкновенных акций которого в связи с увеличением его уставного капитала на общую сумму, эквивалентную 600 млн долл. США, в индийских рупиях в 2010 г. был приобретен в собственность РФ на основании Соглашения между правительствами России и Индии о расширении сферы использования средств, поступающих в погашение задолженности этой страны перед РФ по ранее предоставленным бывшим СССР и РФ государственным кредитам 2007 г., и Закона о федеральном бюджете на 2010–2012 гг. Данная сделка с активом, не включенным в действующую приватизационную программу, стала единственной, выходящей за рамки типовых приватизационных процедур. Комментировать ее довольно сложно, поскольку подобные активы (доли государства в уставных капиталах совместных предприятий) являются весьма редким объектом приватизации. При абстрагировании от остающихся за кадром деталей можно лишь сказать, что уже полученная государством сумма (более 8,5 млрд руб.) составляет менее 1/5 от величины в 777 млн долл. по обменному курсу на конец июня 2016 г.

Помимо нее в 2017 г. было реализовано 46 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО) на сумму 5,19 млрд руб., а в отношении 18 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ сократилось по сравнению с 2016 г. (179 ед.) почти в 4 раза, опустившись ниже уровня кризисного 2009 г. (52 ед.), когда имел место минимум за все 2000-е годы. Из всех проданных пакетов акций более 3/4 (36 ед.) составили те, информационные сообщения о продажах которых были опубликованы еще в 2016 г. По сумме сделок (5,19 млрд руб.) падение оказалось не столь драматическим (на 45%), но и эта величина оказалась меньше любого из годовых показателей за предыдущие 3 года (2014 г. – 8,0 млрд руб., 2015 г. – 7,3 млрд руб., 2016 г. – 9,5 млрд руб.). Количество приватизированных ФГУПов также оказалось меньше прежнего минимума 2013 г. (26 ед.) (табл. 6).

Таблица 6

Сравнительные данные по динамике приватизации ФГУПов и федеральных пакетов акций в 2008–2017 гг.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Наиболее крупной сделкой явилась продажа 100% акций АО «Щелковский завод вторичных драгоценных металлов» (Московская область) за 1515 млн руб. В ходе торгов, проведенных АО «Российский аукционный дом» (РАД), с участием 4 претендентов, сделавших 602 шага на повышение цены, она выросла на 301 млн руб., или без малого на 1/4¹. В пятерку продаж также вошли одна из столичных типографий (1115,5 млн руб.),

¹ www.rosim.ru, 22.03.2017.

Новосибирский аффинажный завод (880 млн руб.), Институт горного дела им. А.А. Скочинского (Московская область, 354 млн руб.), Московский центральный трест инженерно-строительных изысканий (202,2 млн руб.). Таким образом, более 60% выручки от стандартных продаж пришлось на пакеты акций АО, расположенных в столичном регионе, где обладание недвижимостью само по себе открывает широкие возможности для извлечения дохода помимо (или вместо) продолжения деятельности по основному профилю.

Наибольшую лепту в полученный результат внесла продажа 17 пакетов акций (из переданных для реализации 65 пакетов) на сумму 4,84 млрд руб. (93,3% всей выручки) АО «РАД». Эта сумма сделок по итогам 2017 г. сопоставима с итогами 2015 г. (5,3 млрд руб.), хотя количество проданных пакетов упало вдвое (17 ед. против 34 ед.). Подведение итогов торгов по продаже акций 38 АО, включая 20 обществ, пакеты которых реализуют независимые продавцы (АО «РАД», ООО «ВЭБ Капитал»), ожидается в I квартале 2018 г.

В 2017 г. количество проданных объектов казны (77 ед.), превосходящее, как и годом ранее, численность проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, сократилось по сравнению с 2016 г. (282 ед.) примерно в 3,7 раза, что тем не менее вдвое превосходило показатель 2015 г. (38 ед.). Правда, как и в случае с пакетами акций (долей), подавляющую часть проданных объектов (67 ед.) составили те, информационные сообщения по которым опубликованы в 2016 г.

В то же время в течение 2017 г. были опубликованы информационные сообщения в отношении 204 объектов, из которых проданы 10, в отношении 69 объектов торги признаны несостоявшимися, а подведение итогов продажи еще по 125 объектам запланировано в I квартале 2018 г., т.е. без учета последней самой многочисленной группы успешность продаж составила менее 13%. Общая сумма сделок уменьшилась в 4,5 раза (до 282,67 млн руб.). В отличие от пакетов акций (долей) при продаже объектов казны независимые продавцы играют вспомогательную роль. АО «РАД» продало всего 9 объектов из 56, по которым ему доверено осуществлять продажу, на сумму 28,60 млн руб., обеспечив лишь 10% итогового результата.

В 2017 г. в рамках реализации 18 указов президента РФ и 6 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимущество осуществляло мероприятия по созданию и расширению 13 ВИС. Всего в 3-летнюю программу приватизации в этой части были включены 36 ФГУПов, акции 44 АО и 10 объектов казны. В конце 2016 г. были приняты решения об условиях приватизации в отношении 14 ФГУПов, 38 АО и 1 объекта казны.

Провал минувшего года в приватизационной динамике отчасти объясняется относительно поздним утверждением прогнозного плана (программы), что обусловило возможность начала оценочных мероприятий и предпродажной подготовки активов только с середины I квартала 2017 г.

Однако главная причина заключается в отсутствии адекватного спроса, особенно на локальном уровне, что на уровне руководства Росимущества признавалось уже в середине осени¹. Примерно в 60% случаев причиной несостоявшихся продаж было отсутствие заявок (126 из 209 всех проведенных в 2017 г. продаж). Среди приватизируемого

¹ www.rosim.ru, 19.10.2017.

имущества преобладали низколиквидные активы с ограниченными для реализации возможностями ввиду неудовлетворительного финансового состояния, предбанкротного состояния, отсутствия реальной хозяйственной деятельности, а предлагавшиеся цены расходились с оценками потенциальных покупателей.

Свою роль, вероятно, сыграл и переход к новому механизму реализации, когда услуги продавцов оплачиваются покупателями (а не средствами бюджета), а сами сделки осуществляются только в электронном формате (через 6 площадок, отобранных в конце 2015 г.). Распределение лотов между ними проходит открыто, в случайном порядке на заседаниях профильной комиссии. С целью повышения прозрачности на распределениях присутствуют уполномоченные представители каждой электронной площадки, а также представители Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России и Минэкономразвития (МЭР) России. Торги проходят в различных форматах, соответствующих основным способам приватизации (аукционы, продажи посредством публичного предложения и со снижением цены). Они доступны для физических и юридических лиц по всей территории страны и размещаются на знакомых для покупателей площадках.

Закон о федеральном бюджете на 2018–2020 гг. от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. При этом в пояснительной записке к вносившемуся правительством законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проекту бюджета на завершившийся 2017 г., в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы, в ряду сопроводительных материалов к законопроекту присутствовали данные по Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где имелось обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2018 г. прогнозируются в объеме 13,0 млрд руб., в 2019 г. – 12,2 млрд руб., в 2020 г. – 11,4 млрд руб. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2018 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 1,7% средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2019–2020 гг. она будет еще меньше – 1,5 и 1,1% соответственно. Указанные для 2018–2019 гг. величины меньше прогноза поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период 2018–2019 гг., вносившемуся российским правительством прошлой осенью (13,6 млрд руб. в 2018 г. и 13,9 млрд руб. в 2019 г.).

На основании итогов реализации действующего Прогнозного плана приватизации в 2017 г. вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить довольно высоко. Полученная по данным бюджетной отчетности сумма средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности (14,3 млрд руб.), превышает прогнозные оценки на 2018–2020 гг.

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из Приватизационной программы на 2017–2019 гг., утвержденной в начале

2017 г. распоряжением Правительства РФ № 227, в которой анонсирована приватизация 7 крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. В отсутствие принятых Правительством РФ решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2018–2020 гг. поступление средств от их продажи в 2018 г. и плановом периоде 2019–2020 гг. согласно представленной Росимуществом информации не прогнозируется.

6.1.3. Новации приватизационного законодательства

Прошедший год ознаменовался принципиальными новациями в приватизационном законодательстве.

В июле 2017 г. в действующий Закон о приватизации 2001 г. было внесено кардинальное изменение, касающееся состава покупателей государственного и муниципального имущества (ст. 5). Перечень исключений из него был расширен. Если раньше к ним относились только государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, юридические лица, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, кроме случаев внесения государственного и муниципального имущества в уставный капитал, то теперь к ним добавились юридические лица, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и/или не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) (далее – офшорные компании)¹, а также юридические лица, в отношении которых офшорной компанией или группой лиц, в которую входит офшорная компания, осуществляется контроль. Понятия «группа лиц» и «контроль» используются в значениях, указанных соответственно в законе «О защите конкуренции» 2006 г. (ст. 9 и 11).

Тем самым частично реализованы намерения со стороны органов власти по ужесточению регулирования приватизации, обсуждавшиеся на протяжении последних нескольких лет². Новые ограничения начали действовать в отношении покупателей государственного или муниципального имущества, информационное сообщение о продаже которого выложено на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством РФ³, после 1 июля 2017 г., будучи синхронизированными с аналогичными поправками в законе 2008 г. «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (№ 57-ФЗ). По оценке представителей Росимущества, тем самым решена поставленная президентом РФ еще в начале

¹ В настоящее время в указанный перечень входят 40 стран. Однако такой традиционный для российской экономики в последние четверть века источник псевдоиностранных инвестиций, как Кипр, был из него в 2012 г. исключен.

² См. годовые обзоры Института Гайдара: Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М., 2015. С. 393; Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып. 37. М., 2015. С. 388.

Вместе с тем другие предлагавшиеся нормы, касающиеся полномочий правоохранительных органов по проверке претендентов на участие в приватизационных сделках и ответственности оценщиков имущества, пока не получили своего воплощения.

³ www.torgi.gov.ru

2016 г. задача обеспечения нахождения новых владельцев приватизируемых активов в российской юрисдикции и предотвращения дальнейшей офшоризации отечественной экономики. В настоящее время ведется проработка правового механизма, исключающего участия «номинальных» юридических лиц в приватизации путем раскрытия информации о бенефициарах¹.

Другой важнейшей организационно-правовой новацией минувшего года стало утверждение распоряжением Правительства РФ от 26 июня 2017 г. № 748 Положения об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца.

Громоздкая процедура отбора включает принятие решения о его проведении и создание соответствующей комиссии, а далее – два этапа собственно отбора.

Основная роль в этом процессе отведена Минэкономразвития России, которое на основании поручений или указаний Президента РФ или Правительства РФ принимает решение о проведении отбора, утверждаемое приказом с указанием федерального имущества, планируемого к приватизации, состава комиссии по отбору в количестве не менее 5 человек из представителей данного ведомства² во главе с председателем в должности заместителя министра. Помимо него большую роль призван играть секретарь комиссии, ответственный за прием от юридических лиц заявок об участии в отборе, подготовку и публикацию извещения о его проведении. Членами комиссии не могут быть лица, лично заинтересованные в результатах отбора, либо лица, аффилированные с его участниками.

Все решения комиссии по отбору принимаются открытым голосованием с оформлением протокола. Они считаются принятыми, если за них проголосовали более половины ее членов, а в случае равенства голосов решающим является голос председательствующего на заседании комиссии, которым может быть заместитель председателя в его отсутствие.

В случае проведения отбора в отношении федерального имущества, включенного во II раздел приватизационной программы и планируемого к реализации путем продажи на аукционе, а в случае признания его несостоявшимся – посредством публичного предложения, в том числе проводимых в электронной форме, дополнительно в приказе МЭР указывается информация о проведении отчуждения такого федерального имущества указанными способами. Объекты имущества, включенные во II раздел прогнозного плана, могут быть сгруппированы в лоты.

На основании поручений или указаний президента РФ или Правительства РФ МЭР вправе принимать решение о прекращении отбора на любом из его этапов, с информированием об этом посредством публикации извещения на официальном сайте ведомства в сети Интернет. В случае возникновения у юридических лиц вопросов о порядке проведения отбора они направляют обращения в МЭР при установлении срока для подготовки ответа со стороны ведомства в 3 рабочих дня.

В основе *первого этапа отбора* лежит сбор информации о потенциальных кандидатах для проведения продажи федерального имущества и формализованное сравнение их профессионально-квалификационного уровня на основе балльных оценок.

¹ www.rosim.ru, 18.10.2017.

² Представители Росимущества могут привлекаться к участию в работе комиссии.

Не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения о проведении отбора Минэкономразвития России публикует извещение о проведении отбора на официальном сайте и направляет запрос о заинтересованности по почте (допускается в форме электронного документа по электронной почте либо по факсу), к которому прилагается проект агентского договора, заключаемого с юрлицом. В случае переноса срока отбора с оформлением соответствующего протокола комиссии по отбору извещение об этом публикуется на сайте ведомства с доведением до сведения юридических лиц с помощью телефонной связи, по факсу или по электронной почте.

Прием заявок об участии в отборе не может составлять менее 15 календарных дней. Юридические лица представляют заявку в порядке и в сроки, которые установлены в опубликованном на сайте МЭР извещении о проведении отбора и указаны в запросе о заинтересованности.

Заявка юридического лица об участии в отборе должна содержать его обязательства: (1) подписать агентский договор с Росимуществом; (2) провести оценку рыночной стоимости федерального имущества оценщиком в соответствии с договором, заключаемым агентом и оценщиком от имени и за счет агента; (3) получить от своего имени и за свой счет экспертное заключение саморегулируемой организации оценщиков о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости акций требованиям законодательства РФ с подтверждением стоимости акций, определенной оценщиком в этом отчете; (4) подписать от имени РФ договор купли-продажи с покупателями приватизируемого федерального имущества в соответствии с условиями агентского договора; (5) представить отчет о возможных структурах сделки, позволяющих максимально увеличить поступление денежных средств в федеральный бюджет.

Ядром заявки об участии в отборе (помимо сопроводительного письма о заинтересованности в организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца и документов, подтверждающих полномочия конкретного лица на подписание от имени юридического лица заявки об участии в отборе) является информация по двум типовым формам представления информации о заинтересованности¹, удостоверенная подписью уполномоченного лица. Именно на основании этих сведений производятся балльные оценки юрлица для их последующего ранжирования в целях отбора.

Юридическое лицо несет ответственность за достоверность представленной в заявке об участии в отборе информации. В случае выявления ее недостоверности МЭР представляет в Правительство РФ проект акта о его исключении из перечня, утвержденного в 2010 г. и обновленного в 2017 г. (23 организации). За юрлицами остается право изменения или отзыва заявок, что считается действительным в любое время до истечения срока их представления в МЭР.

Вскрытие конвертов с заявками об участии в отборе осуществляется на заседании комиссии по отбору в день согласно извещению о проведении отбора, с оформлением тогда же протокола об итогах. Не позднее 10 рабочих дней со дня вскрытия конвертов с заявками об участии в отборе комиссией осуществляется рассмотрение заявок на соответствие установленным требованиям к их представлению, и формируются показатели оценки юридических лиц путем выставления балльных оценок.

¹ В случае проведения отбора в отношении федерального имущества, включенного во II раздел приватизационной программы, информация о юридическом лице представляется строго по форме № 2.

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

В случае **формы № 1** оценка идет по *трем блокам показателей*:

I – сведения об опыте работы юридического лица;

II – состав группы его сотрудников, а также иных физических и юридических лиц, привлекаемых для организации продажи имущества, которые будут осуществлять подготовку и реализацию организации продажи имущества;

III – опыт сотрудничества с государственными органами.

Каждый из блоков представлен различным набором критериев. Применительно к блокам I и III речь идет о количестве и объеме (в миллионах долларов) различных сделок, в которых юридическое лицо играло определенную роль (глобального координатора, букраннера¹ (андеррайтера)², ведущего организатора, консультанта³)⁴.

Блок I включает 4 критерия: (1) организация подготовки и проведение сделок по размещению акций (за исключением акций самого юридического лица) на международных рынках, осуществленные юридическим лицом за последние 3 года⁵; (2) организация подготовки и проведение сделок с акциями российских компаний за последние 5 лет (за исключением акций самого юридического лица)⁶; (3) организация подготовки и проведение сделок с акциями и иными ценными бумагами компаний, осуществляющих свою деятельность в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества⁷; (4) участие в организации сделок с акциями и иными ценными бумагами федерального имущества (в случае если такое участие было)⁸.

¹ Букраннер (от англ. Bookrunner) – организация, ведущая книгу заявок. Термин используется в инвестиционной деятельности. Функции букраннера может выполнять андеррайтер, организатор и/или ведущий-менеджер, т.е. обычно инвестиционный банк или инвестиционная компания.

² Почти по всем критериям блоков I и III для роли букраннера показатель объема сделок для каждого юридического лица должен рассчитываться с учетом деления общего объема сделки на количество букраннеров, участвовавших в ней.

³ По всем критериям блоков I и III, где юридическое лицо исполняло роль консультанта, указываются все сделки слияний и поглощений (M&A) для различных групп компаний.

⁴ Для каждой сделки может быть указана только одна роль. Указываются только завершённые сделки, а информация – по данным независимых рейтинговых агентств (Dealogic, Bloomberg (при ее отсутствии в Dealogic), Mergermarket (в случае предоставления информации по сделкам по слияниям и поглощениям) с обязательным указанием используемого источника).

⁵ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций (как российских, так и иностранных эмитентов) на международных рынках.

⁶ Роли глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций российских эмитентов (инкорпорированных как в России, так и за ее пределами), консультанта по сделкам (M&A) российских компаний (инкорпорированных как в России, так и за ее пределами).

⁷ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций компаний, осуществляющих свою деятельность в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества, ведущего организатора и/или букраннера при сделках по выпуску корпоративных облигаций компаний, осуществляющих свою деятельность в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества, консультанта по сделкам (M&A) в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества.

⁸ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций компании, ведущего организатора и/или букраннера при размещении облигаций компании. В отличие от предыдущих критериев здесь нет требования расчета объема сделки для конкретного юридического лица с учетом деления общего объема сделки на количество букраннеров, участвовавших в ней. При исполнении роли консультанта указываются все сделки слияний и поглощений (M&A), осуществленные в интересах компании.

В блок III входят 2 критерия: (1) сотрудничество с правительствами иностранных государств (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок и/или размещении акций и иных ценных бумаг¹; (2) сотрудничество с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок или размещении акций и иных ценных бумаг за последние 5 лет².

Блок II включает 5 критериев: (1) лица (не более 3), ответственные за организацию и координацию процесса сделки на высшем уровне (топ-менеджмент), которые в том числе смогут присутствовать на встречах с продавцом и эмитентом; (2) отраслевые банкиры (наличие специализирующихся на секторе банкиров, которые будут задействованы в сделке); (3) специалисты по рынкам акционерного капитала (наличие специалистов по рынкам акционерного капитала, которые будут задействованы в сделке³); (4) аналитическое подразделение (наличие сотрудников, которые будут осуществлять аналитическое покрытие компании, наличие секторных аналитиков в рейтингах Extel и/или Institutional investor); (5) наличие специалистов, занимающихся продажей акций и/или государственные долговые расписки российских компаний, которые будут задействованы в сделке (с указанием географического распределения по офисам банка)⁴.

Набор показателей оценки предложений о заинтересованности **по форме № 2**, касающейся проведения отбора в отношении федерального имущества, включенного во II раздел приватизационной программы, т.е. реализуемого по типовым процедурам, гораздо скромнее.

В блок I входят всего 2 критерия: (1) лица (не более 3), ответственные за организацию и координацию процесса сделки на высшем уровне (топ-менеджмент); (2) аналитическое подразделение (наличие сотрудников, которые будут осуществлять аналитическое покрытие компании (с указанием опыта сотрудников в приложении)).

А блок II состоит из единственного критерия – сотрудничество с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок за последние 5 лет (с указанием всех сделок, в которых юридическое лицо принимало участие в качестве организатора

¹ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при организации приватизаций через размещение акций и/или депозитарных расписок, напрямую находящихся в государственной собственности, при организации размещений акций и/или депозитарных расписок компаний с государственным участием (помимо ценных бумаг, напрямую находящихся в государственной собственности), роль ведущего организатора и/или букраннера при организации выпуска суверенных облигаций, консультанта при организации приватизаций через сделки слияний и поглощений.

² Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при организации приватизаций через размещение акций и/или депозитарных расписок, напрямую находящихся в государственной собственности, при организации размещений акций и/или депозитарных расписок компаний с государственным участием (помимо ценных бумаг, напрямую находящихся в государственной собственности), роль ведущего организатора и/или букраннера при организации выпуска суверенных облигаций, консультанта при организации приватизаций через сделки слияний и поглощений.

³ Для критериев (2) и (3) помимо наличия соответствующих специалистов указываются российский офис (с указанием офисов базирования в мире в приложении), знание русского языка, ключевые сотрудники (не более 3), которые будут осуществлять реализацию сделки на ежедневной основе (включая участие во встречах с представителями продавца).

⁴ В приложении для всех групп, привлекаемых сотрудников (кроме занимающихся продажей акций), указывается их опыт, для секторных аналитиков – точные номинации, а также при необходимости подробно для топ-менеджмента.

торгов (продавца) по приватизации государственного имущества, и объема состоявшихся продаж в млн руб.).

Непосредственный расчет балльных оценок по показателям оценки предложений о заинтересованности проводится по специальным формулам, где присуждаемый юридическому лицу балл по каждому критерию представляет сумму условных величин, отражающих достигнутые результаты при исполнении различных ролей по опыту предыдущей работы и квалификационному потенциалу.

В свою очередь, указанные условные величины рассчитываются как отношение значения показателя (например, количество сделок, объем состоявшихся продаж, количество сотрудников), указанного в информации к заявке конкретного юридического лица, к максимальному значению показателя, указанного в поданных юридическими лицами заявках об участии в отборе по соответствующей роли с поправкой на соответствующий коэффициент.

Показатели оценки предложений о заинтересованности содержат значения коэффициентов по обеим формам по всем вышеуказанным критериям (с указанием максимального количества баллов по каждому из них).

По обеим формам итоговое количество баллов рассчитывается, как сумма всех баллов по блокам показателей оценки предложений о заинтересованности.

По результатам проведенных расчетов показателей оценок отбираются не более 5 юридических лиц, которые набрали наибольшие итоговые баллы и которые допускаются для участия во втором этапе отбора. В случае поступления 4-х и менее предложений от юрлиц в отношении одного объекта приватизируемого федерального имущества формирование показателей оценки не проводится, и указанные лица допускаются для участия во *втором этапе отбора*.

В течение 10 рабочих дней, со дня подписания протокола комиссии по отбору, об итогах рассмотрения заявок об участии в отборе Минэкономразвития России в адрес юридических лиц, прошедших во второй этап отбора, по почте (или в форме электронного документа) направляется запрос о размере понижающего коэффициента.

Он устанавливается в диапазоне от 1 до 0 и применяется к максимальным величинам вознаграждения за организацию от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца. В случае проведения сделки в форме аукциона, публичного предложения либо размещения акций на фондовом рынке максимальная величина вознаграждения не может превышать 2%, а в иных случаях – 1%. Размер вознаграждения включает в себя все необходимые расходы организации, в том числе оплату услуг привлекаемых юрлиц и обязательные платежи в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Юридические лица представляют заявку о размере понижающего коэффициента в порядке и сроки, которые установлены в запросе о размере понижающего коэффициента (не менее 2 рабочих дней). Заявка включает в себя письмо юрлица с указанием размера понижающего коэффициента (в том числе прописью) и представляется в отдельном запечатанном конверте. Как и на первом этапе, юридические лица имеют право изменить или отозвать свои заявки в любое время до истечения срока их представления в МЭР.

Вскрытие конвертов с заявками о размере понижающего коэффициента осуществляется на заседании комиссии по отбору в первый рабочий день, следующий после дня истечения срока подачи заявок. По итогам вскрытия тогда же оформляется протокол, где

указывается победитель отбора, которым признается юридическое лицо, предложившее наименьший размер понижающего коэффициента.

В случае если заявки всех юрлиц содержат одинаковые размеры понижающих коэффициентов, комиссией по отбору принимается решение о повторном представлении юридическими лицами заявок о его размере путем направления соответствующего запроса.

Извещение о результатах отбора подлежит размещению в течение 3 рабочих дней со дня подписания председателем комиссии по отбору протокола об итогах вскрытия конвертов с заявками о размере понижающего коэффициента на официальном сайте ведомства.

По итогам проведенного отбора Минэкономразвития России осуществляет подготовку и внесение в Правительство РФ проектов его решений о привлечении юридического лица в качестве организатора от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца и выплате ему вознаграждения за указанные услуги. В проекте решения Правительства РФ указываются: а) наименование федерального имущества, планируемого к приватизации; б) наименование юридического лица – победителя отбора; в) размер предусмотренного ему вознаграждения.

Очевидно, что предложенный механизм является попыткой закрыть один из наиболее существенных пробелов, возникших в нормативно-правовой базе, после принятия пакета важных поправок в Закон о приватизации в конце весны 2010 г.

Напомним, что одной из них было предусмотрено право правительства привлекать к продажам приватизируемого имущества юридических лиц. Фактически речь шла, с одной стороны, об инвестиционных консультантах для организации сделок по продаже акций крупнейших компаний, включаемых в I раздел приватизационной программы, т.е. реализуемых по индивидуальным схемам на основании отдельных решений, а с другой стороны, о частных продавцах для продажи организации имущества, включаемого во II раздел приватизационной программы, т.е. реализуемого по типовым процедурам.

Отбор и первых, и вторых до последнего времени никак не регламентировался.

Существовал утвержденный правительством в 2010 г. перечень из 23 юрлиц для организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца, из которых МЭР поручалось проводить отбор. Более половины перечня представляли крупнейшие зарубежные инвестиционные банки и компании (ЗАО «Банк Кредит Свисс (Москва)», «БНП ПАРИБА Банк», «Королевский Банк Шотландии», «Ситигруп Глобал Маркетс», «ЮниКредит Секьюритиз», АО «СЖ Корпорейт Файненс Эдвайзори САС», ООО «Дойче Банк», «Дж.П. Морган Банк Интернешнл», «Меррилл Линч Секьюритиз», «Морган Стэнли Банк», «Барклайс Капитал», «Райффайзен Инвестмент», «Ю Би Эс Банк», филиал частной компании с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)»). Российский бизнес также был представлен как банками (Сбербанк, «ВТБ-Капитал», «Альфа-Банк», «Газпромбанк», «МДМ Банк»), так и прочими финансовыми структурами (инвестиционные компании «ВЭБ Капитал» и «Тройка Диалог», ООО «Ренессанс Брокер», ОАО «Российский аукционный дом»). В 2012 г. из него был исключен Сбербанк, который тем не менее мог вести соответствующую деятельность через ЗАО «Сбербанк КИБ» (бывшая «Тройка Диалог»).

Именно из этого перечня выбирались организаторы для проведения сделок по индивидуальным схемам в ходе реализации 3-летних приватизационных программ 2011–

2013 гг. и 2014–2016 гг. Если в период действия первой из них менее половины таких сделок (6 из 13) было проведено с помощью исключительно российских организаций¹, то в новых условиях 2014–2016 гг. они сыграли уже основную роль. В 2013 г. началась деятельность ОАО «Российский аукционный дом» в качестве продавца при реализации имущества по типовым процедурам. А в 2014–2016 гг. независимые продавцы («РАД» и ООО «ВЭБ Капитал») обеспечили более половины всех поступлений (помимо крупнейших продаж).

Вскоре после утверждения вышеупомянутого положения об отборе юридических лиц распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2017 г. № 1497-р была утверждена новая редакция их перечня. В него по-прежнему вошло 23 организации, но их состав существенно изменился. Из него окончательно выбыли 5 юрлиц, в основном представляющих зарубежный капитал («Дойче Банк», «Королевский Банк Шотландии», «Барклайс Капитал», «СЖ Корпорейт Файненс Эдвайзори САС», а также российский «МДМ Банк»), представительство еще 3-х иностранных структур поменяло форму². В то же время, в перечень вошли ПАО РОСБАНК, ООО «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги», «АТОН», АО «Агентство Прямых Инвестиций», «Аудиторская фирма «МЭФ-Аудит», Инвестиционно-финансовая компания «Солид». Таким образом, произошел сдвиг в сторону российских организаций, среди которых стали превалировать частные небанковские структуры.

Переходя к анализу Положения об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени РФ продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца, следует отметить следующее. В принципе предложенный механизм, построенный на сочетании первоначальной селекции по уровню профессионально-квалификационного потенциала с последующим окончательным выбором на основе наилучшего стоимостного предложения со стороны потенциальных участников, имеет право на существование.

Однако налицо и целый ряд недостатков.

Во-первых, отбор может производиться только из числа упомянутых 23 юрлиц.

Во-вторых, остается неурегулированным вопрос об отборе приватизируемого имущества для реализации по индивидуальным схемам и всего остального, т.е. разнесения между I и II разделами приватизационной программы. Группировка объектов, реализуемых по типовым процедурам, в лоты допускается, но ее основания не прописаны.

В-третьих, в показателях представления информации о заинтересованности по форме № 1 (блок I (сведения об опыте работы юридического лица)) по критерию участия в организации сделок с акциями и иными ценными бумагами федерального имущества (в случае если такое участие было) отсутствует требование подтверждения данными независимых рейтинговых агентств. Аналогичная картина наблюдается и по блокам (опыт

¹ В остальных случаях агентами выступали зарубежные финансовые структуры, хотя в отдельных случаях при участии дочерних и зависимых обществ самих приватизируемых компаний (например, Сбербанк в 2012 г. и ВТБ в 2013 г.).

² «Райффайзенбанк», «Ситибанк» и «ЮниКредит Банк» заменили соответствующие финансовые компании.

сотрудничества с государственными органами) в обеих формах представления информации о заинтересованности¹.

В-четвертых, в показателях представления информации о заинтересованности по форме № 1 (блок II (состав группы сотрудников юридического лица, а также иных физических и юридических лиц, привлекаемых для организации продажи имущества, которые будут осуществлять подготовку и реализацию организации продажи имущества) в отношении специалистов по продаже акций российских компаний в отличие от всех других групп специалистов отсутствует требование указания их опыта.

В-пятых, есть вопросы по степени объективности применительно к значениям коэффициентов, используемых для расчетов, по максимальному количеству баллов по критериям, по данным рейтинговых агентств как источникам информации.

В-шестых, особенно много вопросов вызывает схема отбора на втором его этапе.

Отсутствует четкое определение максимальной величины вознаграждения за организацию от имени государства продажи, приватизируемого федерального имущества, и/или осуществления функций продавца, хотя и даются ее предельные величины (в процентах).

Непонятна предпочтительность критерия понижающего коэффициента, применяемого к максимальной величине вознаграждения, перед классической ценовой формой, используемой при осуществлении госзакупок. Еще более спорно определение победителя отбора как юридического лица, предложившего наименьший размер понижающего коэффициента.

Вообще говоря, после того, как поправками в закон о приватизации, принятыми в июле 2016 г., было определено, что сумма вознаграждения указанных юридических лиц не входит в цену продажи федерального имущества и подлежит выплате за счет средств победителя аукциона или продажи посредством публичного предложения, оплата производится сверх нее, и поэтому далеко неочевидной является необходимость регулирования суммы вознаграждения со стороны государства, поскольку ее источником перестали быть бюджетные средства. Однако при этом вознаграждение за счет средств покупателя в ст. 6 закона упоминается в контексте аукциона и продажи посредством публичного предложения, что делает актуальным вопрос о том, относится ли эта норма к продаже имущества по индивидуальным схемам на основании отдельных решений, т.е. включаемого в I раздел приватизационной программы.

В-седьмых, помимо явной сложности всего механизма отбора просматривается известный контраст с общей ориентацией на цифровизацию управленческих процедур: электронная форма продажи и взаимодействия упоминается в числе прочего, допускается использование почты и средств телефонной связи, решающая роль принадлежит процедуре вскрытия конвертов.

В порядке реализации данного документа распоряжением Правительства РФ от 10 августа г. 2017 № 1720-р определен перечень из 65 АО, пакеты акций которых передаются действующему на этом поприще около 5 лет АО «Российский аукционный дом» (РАД) для реализации на аукционе, а в случае признания его несостоявшимся – посредством публичного предложения, с оплатой услуг по новой схеме.

¹ Информация в форме № 1 касается только критерия сотрудничества с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в части организации приватизационных сделок или размещения акций и иных ценных бумаг за последние 5 лет.

Сумма вознаграждения агента за организацию и проведение продажи акций не входит в цену их продажи и подлежит выплате за счет средств победителя¹. Ее оплата производится сверх цены продажи приватизируемых акций и поступает на счет агента в течение 5 рабочих дней со дня проведения продажи акций акционерных обществ в размере, определенном в отношении каждого из пакетов акций.

Размер вознаграждения, устанавливаемый в процентах к цене продажи, для подавляющего большинства из 65 пакетов акций, составляет 2%. Только для 3-х пакетов он определен величиной 1,9%, для 2 пакетов – 1,89%, для 1 пакета – 1,95%, а минимальное значение (0,889%) установлено для АО «Алмазный Мир», которое было включено еще в приватизационную программу 2011–2013 гг. (раздел I). В 2015 г. аукцион по продаже пакета акций этого АО был приостановлен ввиду обеспечительных мер, наложенных в ходе арбитражного производства при рассмотрении постороннего спора частных акционеров компании. При этом отсутствует информация о проведении отбора АО «РАД» по новому Положению об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени РФ продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца.

Росимуществом во исполнение данного документа сформированы и представлены в Минэкономразвития России предложения в отношении 170 пакетов акций АО, включенных в действующую приватизационную программу для последующей передачи юридическим лицам, уполномоченным осуществлять функции продавца от имени РФ, в целях проведения приватизационных мероприятий.

По итогам проведенного МЭР отбора в отношении 147 хозяйственных обществ победителями признаны АО «Российский аукционный дом» и ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал»)), которые будут рекомендованы Правительству РФ для назначения в качестве единственных исполнителей государственного заказа на организацию и осуществление от имени государства продажи соответствующего федерального имущества. Аналогично применительно к имуществу казны в отношении 391 объекта из 620, предложенных Росимуществом, были отобраны 3 компании (те же АО «РАД» и «ВЭБ Капитал», а также АО «Агентство Прямых Инвестиций»).

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2017 г. № 1164 были внесены изменения и дополнения сразу в несколько прикладных нормативно-правовых актов, регулирующих приватизационный процесс. В их числе Положения о продаже государственного и муниципального имущества на аукционе, специализированном аукционе, посредством публичного предложения, без объявления цены, а также об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме.

Они в основном связаны с распространением на региональный и муниципальный уровни возможности привлекать к осуществлению функций продавца юридических лиц на основании заключенных с ними договоров по результатам конкурсных процедур. Появились нормы, регулирующие взаимодействие с ними претендентов (внесение задатка²

¹ В то же время вознаграждение агента за реализацию пакетов акций, оставшихся непроданными из перечня, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1419-р, по-прежнему осуществляется за счет бюджетных ассигнований.

² В случае если для продажи имущества на аукционе посредством публичного предложения и в электронной форме привлекаются юрлица, то задаток вносится на один из их счетов, указанных в информационном сообщении и открытых в 2 и более кредитных организациях, соответствующих требованиям, установлен-

и его подтверждение, санкции за нарушение сроков перечисления, при уклонении или отказе победителя продажи имущества от заключения в установленный срок договора купли-продажи, информационное обеспечение и т.п.).

Также в части совершенствования приватизационного законодательства можно отметить подготовленные Росимуществом поправки в действующую нормативно-правовую базу (Закон о приватизации, Земельный кодекс и положение о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества) по вопросам приватизации объектов культурного наследия.

Основные изменения касаются:

- уточнения способа приватизации объектов культурного наследия;
- возможности приватизации объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, без занимаемого ими земельного участка;
- установления дополнительных требований к потенциальному покупателю с целью подтверждения его платежеспособности.

Пока этот пакет новаций проходит стадию рассмотрения в различных федеральных органах исполнительной власти.

6.1.4. Управление субъектами государственного сектора

Некоторые изменения претерпел в 2017 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

В него было внесено всего по одному ФГУПу («Охрана» Росгвардии) и АО («ВО «Безопасность»). За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 12 ФГУПов, из которых 6 (включая Калининградский морской рыбный порт, а остальные относятся к атомной, оборонной отраслям и управлению воздушным движением) присоединяются к другим унитарным предприятиям, 5 подлежат преобразованию в АО, их акции передаются государственным корпорациям (ГК) в качестве имущественного взноса государства (ГК «Росатом» – 4¹, ГК «Ростех» для последующего взноса в уставный капитал АО «Концерн «Автоматика» – 1), а еще 1 (Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт») преобразуется в АО, 100% акций которого находятся в федеральной собственности.

Еще два важных изменения в перечне стратегических организаций заключаются в увеличении порога государственного корпоративного контроля в уставном капитале ПАО «Российские сети» до 88,04% и «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) до 30,43%. Если в отношении первой из этих компаний произошло уже третье повышение порога государственного корпоративного контроля (против изначальной величины в 54,52% в 2012 г., далее 61,7% в 2013 г. и 85,31% в 2015 г.), то применительно к МАШ можно говорить об одной из завершающих стадий реализации проекта консолидации аэропортовых активов в рамках Московского аэроузла.

ным ст. 2 закона от 21 июля 2014 г. (№ 213-ФЗ) «Об открытии банковских счетов и аккредитивов, о заключении договоров банковского вклада, договора на ведение реестра владельцев ценных бумаг хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Помимо них этой ГК в качестве имущественного взноса предполагается передать полные (100%) пакеты акций еще 2 АО, создаваемых путем преобразования ФГУПов, не входящих в перечень стратегических предприятий.

Произошла предусмотренная еще в 2015 г. президентским указом, определившим ее общую схему, фиксация доли государства в уставном капитале АО «Международный аэропорт Шереметьево» по итогам его реорганизации. Напомним, что в 2015 г. она уменьшилась до малозначимой величины (против 50% плюс 1 акция в 2011 г. и 100% изначально). Реорганизация АО «МАШ» состоит в присоединении к нему образованного в 2016 г. АО «Аэропорт Шереметьево», в уставный капитал которого государством был внесен основной пакет акций АО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) в размере 83,04% от их общего количества.

На протяжении 2017 г. Росимуществом осуществлялись мероприятия, связанные со строительством интегрированных структур, принципиальные решения о расширении которых (на уровне президентских указов) были приняты ранее: передача ГК «Ростех» пакетов акций «Научно-производственной корпорации "Уралвагонзавод" им. Ф.Э. Дзержинского»; пакетов акций еще ряда акционерных обществ; внесение в уставный капитал АО «РОСНЕФТЕГАЗ»; находящихся в федеральной собственности акций 10 АО, 6 из которых являются отраслевыми научно-исследовательскими, конструкторскими и проектными организациями; в уставный капитал ПАО «Транснефть», находящегося в федеральной собственности имущества; 7 объектов недвижимого имущества и 625 земельных участков.

Отдельно стоит выделить внесение находящихся в федеральной собственности 100% акций АКБ «РОССИЙСКИЙ КАПИТАЛ» (ПАО) в уставный капитал АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования» (АИЖК). Законом о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. (ст. 21, п. 11 и 14) было предусмотрено право правительства принять в казну РФ передаваемые ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) за счет уменьшения имущественных взносов государства, внесенных в соответствии с законами о федеральном бюджете на 2008–2010 гг. и 2014–2016 гг., на сумму до 92 млрд руб. все обыкновенные и привилегированные акции Акционерного коммерческого банка «РОССИЙСКИЙ КАПИТАЛ» (публичное акционерное общество), принадлежащие и/или приобретенные ГК АСВ в 2017 г., по цене приобретения таких акций АСВ (балансовой стоимости), и внести их в уставный капитал АИЖК.

Переходя к проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить высокую исполнительскую дисциплину проведения годовых общих собраний акционеров 2016 корпоративного года, которая составила 97%. Они состоялись во всех АО, входящих в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), во всех АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ, а также в 90,68% среди АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала.

В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными для общих собраний акционеров в 2016 корпоративном году, в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня¹ были утверждены 385 кандидатов, включая 179 профессиональных поверенных (вместо 174 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы

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

Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 75 независимых директоров (вместо 82 чел. по рекомендации) и 131 госслужащий (вместо 155 чел. по рекомендации)¹.

Притом что общая абсолютная численность представителей государства в советах директоров АО Спецперечня в 2017 г. снизилась до уровня 2010 г., сдвиги в структуре представительства в органах управления компаний этой группы коснулись соотношения между госслужащими и профповеренными. Если доля первых упала с 50 до 34%, то удельный вес вторых вырос с 30,3 до 46,5%. Доля же независимых директоров осталась прежней (около 20%) (табл. 7).

Таблица 7

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, 2009–2017 гг.

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

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

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

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

^г С учетом НМТП и ФСК ЕЭС, где по состоянию на 1 августа 2017 г. не утвержден состав совета директоров и ревизионной комиссии в рамках годового общего собрания акционеров (ГОСА) 2017, в связи с чем использованы данные в соответствии с директивой Правительства РФ на ГОСА 15.09.2017 от 03.07.2017 № 4643п-П13.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

При этом непосредственно в 2017 г. в структуре представительства государства значимых изменений не произошло и пропорции между госслужащими, профповеренными и независимыми директорами остались теми же, что и годом ранее. В рамках 5-летнего периода 2013–2017 гг. по группе АО, входящих в Спецперечень, произошло увеличение количества госслужащих в расчете на 1 компанию с 2,0 до 2,73 чел., профдиректоров – с 5,24 до 5,29 чел.².

¹ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня принимает Правительство РФ.

² При использовании графических данных, тогда как по тексту Отчета Росимущества, получается величина в 5,30 чел. на 1 компанию.

В структуре ревизионных комиссий в 2017 г. представительство госслужащих выросло до 68,5% против 2/3 годом ранее (или 122 чел. против 56 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 4 года увеличилась более чем вдвое, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,44 чел. в 2013 г. до 1,17 чел. в 2017 г., хотя по сравнению с 2016 г. (1,32 чел.) произошло небольшое снижение.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень (табл. 8), то по 276 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 1577 мест в советах директоров (наблюдательных советах) АО¹, более половины из них заняли профессиональные директора (59%, или 931 чел.), а госслужащие – 41% (646 чел.). По 39 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (58 мест). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2016 г., когда их насчитывалось 1101 чел.

Таблица 8

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, 2009–2017 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)						В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	233	431	100,0	310	71,9	121	28,1	...
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3	...
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2	...
2012	822	1860/1869*	100,0	1350	72,6	510/519*	27,4	23**
2013	637/245***	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683/159***	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498
2015	527/151***	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7	330
2016	479/123***	1535	100,0	1346	87,7	189	12,3	353
2017	297/107***	978	100,0	864	88,3	114	11,7	325

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

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

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

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

Как следует из табл. 8, в 2017 г. при резком (более чем 1/3) сокращении абсолютной численности профдиректоров в общей структуре их представительства продолжился тренд возрастания доли профповеренных, в результате чего численность независимых

¹ Без учета (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (39 ед.) и (2) АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам (107 ед.).

директоров, как и их доля среди представителей государства (помимо госслужащих), оказалась минимальной (114 чел., или 11,7%).

Количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях в 2017 г. по сравнению с 2016 г. сократилось на 8%, опустившись ниже уровня 2013 г. и 2015 г. В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 3,20 до 3,29 чел. при увеличении количества независимых экспертов в ревизионных комиссиях с 0,73 до 1,09 чел., что вдвое превышает уровень 2013 г.

К концу 2017 г. по итогам работы Комиссии по отбору кандидатов для избрания в органы управления и ревизионные комиссии в АО Росимущество сформировало перечень кандидатов для выдвижения и дальнейшего избрания в 2018 корпоративном году в составы органов управления и контроля акционерных обществ с государственным участием. В составы советов директоров и ревизионных комиссий 48 АО Спецперечня отобрано 190 профессиональных поверенных и 68 независимых директоров, а также более 60 независимых экспертов. Для органов управления и контроля прочих АО отобрано более 110 профессиональных поверенных и независимых директоров, а также, более 31 независимого эксперта¹.

В части практического внедрения внутренних нормативных документов госкомпаниями можно отметить следующее.

К началу августа 2017 г. из 50 компаний, входящих в Спецперечень, 44 АО имели утвержденные на заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) проекты долгосрочных программ развития (ДПР) и системы ключевых показателей эффективности (КПЭ). Проекты ДПР находились на стадии согласования в 2 АО и еще в 2 АО – в стадии разработки, системы КПЭ находились на различных стадиях межведомственного согласования также в 2 АО². В отношении 37 компаний Росимущество располагает информацией о подготовке необходимых отчетов о реализации ДПР и достижении КПЭ за 2016 г.

В более обширном массиве АО, не включенных в Спецперечень, где совокупная доля государства превышает 50%, а права акционера осуществляет Росимущество (252 ед.), указанные управленческие инструменты использовались примерно в 60% компаний. На указанную дату ДПР была утверждена в 153 АО (еще в 75 АО проекты программы находились в стадии разработки), а системы КПЭ – в 156 АО (еще в 72 АО они находились в стадии разработки).

Помимо формирования системы среднесрочного планирования развития компаний (через ДПР и КПЭ) на особом контроле по-прежнему находились мероприятия по обеспечению повышения производительности труда.

Из 50 АО Спецперечня в 43-х компаниях был разработан комплекс мер (Перечень мероприятий) по повышению производительности труда, в 41-м – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР и КПЭ деятельности менеджмента, в 42-х – внесены изменения в трудовые договора (контракты) с

¹ www.rosim.ru, 22.12.2017.

² ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), АО «Корпорация «МИТ» (права акционера осуществляет ГК «Роскосмос»), ПАО «НМТП» и АО «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили решение этих вопросов, как и ГТЛК и МИТ в части утверждения систем ДПР.

единоличными исполнительными органами (ЕИО) и заполнена годовая форма федерального статистического наблюдения «Сведения о производительности труда по предприятиям сектора нефинансовых корпораций с государственным участием»¹.

В группе из 252 АО, не включенных в Спецперечень с совокупной долей государства более 50%, большинством из этих мер было охвачено менее половины компаний. Лишь в 112 из них был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 134 – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР, в 123 – в КПЭ менеджмента, в 98 – внесены изменения в трудовые договоры (контракты) с единоличными исполнительными органами (ЕИО), в 125 – заполнена годовая форма указанного выше статистического наблюдения. Особенно проблемной является увязка вопросов повышения производительности труда с кадровой политикой: соответствующие изменения внесены в трудовые договоры с ЕИО и коснулись менее 40% компаний.

Более 3/4 компаний Спецперечня разработали и утвердили внутренние нормативные документы: регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов (43 ед.), положения о внутреннем аудите (46 ед.), о системе управления качеством (45 ед.), о системе управления рисками (45 ед.), о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития (37 ед.).

В ряду новых типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью компаний с участием государства, также появились Методические рекомендации по сопоставлению уровня технологического развития и значений ключевых показателей эффективности АО с госучастием, государственных корпораций, государственных компаний и ФГУПов с уровнем развития и показателями ведущих компаний-аналогов, утвержденные протоколом от 19.09.2017 № 2 заседания Межведомственной рабочей группы по реализации приоритетов инновационного развития президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России.

В рамках работы по внедрению норм нового Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г. Росимуществом как акционером проведен анализ годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний за 2016 корпоративный год, утвержденных годовыми общими собраниями акционеров в 2017 г., для проверки соблюдения данными АО принципов и рекомендаций ККУ. По итогам их рассмотрения, а также информации, представленной госкомпаниями в соответствии с запросом Росимущества, следует отметить, что все эти 12 АО отразили в своих годовых отчетах информацию о ходе внедрения норм и принципов Кодекса, причем почти во всех из них (кроме ПАО «Газпром») информация о ходе внедрения норм и принципов ККУ соответствует формату, предусмотренному Рекомендациями Банка России.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по реализации ими своих «Дорожных карт» по внедрению Кодекса к концу лета 2017 г. реализация положений ККУ в целом составила 90% (против 77% годом ранее).

Наиболее высоких результатов по внедрению положений Кодекса удалось добиться по следующим 3 разделам:

- корпоративный секретарь общества (100 против 60% в 2016 г.);

¹ ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), АО «Корпорация «МИТ» (права акционера осуществляет ГК «Роскосмос»), ПАО «НМТП» и АО «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили исполнение этих мероприятий.

– права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (93 против 86% в 2016 г.);

– система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества (92 против 83% в 2016 г.).

Степень внедрения еще по 4 разделам ККУ (совет директоров общества, система управления рисками и внутреннего контроля, раскрытие информации об обществе, информационная политика общества, существенные корпоративные действия) превысила 70%.

Среди 12 компаний в части внедрения ключевых разделов Кодекса наиболее высокие позиции занимают ПАО «Газпром» (100%), ПАО «Аэрофлот» (100%), ПАО «Совкомфлот» (97%), ПАО «НК «Роснефть» (95%). Помимо «Аэрофлота» (рост с 81 до 100%) существенного прогресса по сравнению с 2015 г. по оценке Росимущества добились ПАО «Транснефть» (рост с 58 до 74%) и ПАО «Русгидро» (рост с 38 до 63%). В связи с этим возникает вопрос, о степени объективности при оценке «Газпрома», который по итогам 2015 г. не входил в группу лидеров, а год спустя при несоответствии информации о ходе внедрения норм и принципов ККУ формату, предусмотренному Рекомендациями Банка России, разделил лидерство с «Аэрофлотом», так и небольшой регресс в динамике позиций «Совкомфлота» (по итогам 2015 г. – 99%)¹.

Продолжалось совершенствование механизма дивидендной политики в отношении госкомпаний.

Напомним, что в целом этот вопрос регулируется правительственным распоряжением № 774-р от 29 мая 2006 г., действующем в редакции конца 2012 г., когда появилось положение о направлении на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли АО (без учета доходов, полученных от переоценки финансовых вложений), если иное не установлено актами Правительства РФ.

В 2016 г. напряженность бюджетной ситуации вынудила Правительство РФ принять специальный документ по вопросам дивидендной политики именно в 2016 г. По распоряжению № 705-р от 18 апреля 2016 г. по вопросам выплаты дивидендов по итогам работы за 2015 г. федеральным органам власти, в первую очередь Росимуществу, следовало руководствоваться положениями, в числе которых было и направление на выплату дивидендов 50% чистой прибыли (в нескольких вариациях).

В минувшем же году эта норма нашла свое воплощение в поручении председателя Правительства РФ от 26.04.2017 № ДМ-П13-2672 (далее – Поручение № ДМ-П13-2672) об обеспечении при формировании позиции государства как акционера по вопросам выплаты дивидендов в АО, акции которых находятся в федеральной собственности (в том числе в инфраструктурных компаниях, компаниях нефтегазового и оборонно-промышленного комплекса), принятия решений, предусматривающих направление на выплату дивидендов не менее 50% годовой прибыли АО, определенной по Международным стандартам финансовой отчетности (далее – МСФО).

В мае 2017 г. перечень положений, которыми должны руководствоваться федеральные органы власти при решении вопроса о размере дивидендов в компаниях с госучастием (включая минимальную пороговую величину в 25% чистой прибыли АО), согласно распоряжению № 774-р 2006 г., был дополнен указанием на то, что направляемая

¹ Подробно см. раздел «Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения?» настоящего обзора.

на эти цели сумма определяется исходя из чистой прибыли по данным финансовой отчетности, в том числе консолидированной, в соответствии с МСФО при условии возложения на АО обязанности по составлению такой отчетности по законодательству. При превышении указанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности такого акционерного общества, для выплаты дивидендов используется нераспределенная прибыль АО.

Общий объем доходов федерального бюджета, администрируемых Росимуществом, в виде начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим государству, с учетом решений, принятых на годовых общих собраниях акционеров по итогам 2016 г. по состоянию на 1 августа 2017 г., превысил 187,9 млрд руб., что существенно ниже, чем годом ранее (237,73 млрд руб.), и примерно соответствует уровню, сложившемуся по итогам 2015 г. (188,8 млрд руб.). По прогнозу поступления дивидендов в федеральный бюджет, 99% всех начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, по итогам 2016 г. приходятся на АО Спецперечня. По итогам 2017 г., по информации, из интервью руководителя Росимущества Д. Пристанскова, Росимущество обеспечило поступление в федеральный бюджет около 250,5 млрд руб., из которых 243,5 млрд руб. пришлось на 25 крупнейших плательщиков из Спецперечня¹.

В группу 13 наиболее крупных компаний – плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть», АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «РусГидро», ПАО «Аэрофлот», Банк ВТБ (ПАО), АО «АИЖК», ПАО «Ростелеком», ПАО «Совкомфлот», ОАО РЖД, АО «Зарубежнефть», ПАО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), ПАО «Россети». Причем 11 из них (кроме «Газпрома» и «Россети») направили на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли.

8 АО производили начисление дивидендов, имея базой МСФО. Из 5 прочих компаний, производивших начисления на базе РСБУ, следует обратить внимание на ПАО «Газпром» и ПАО «Транснефть», где в соответствии с решениями годового общего собрания акционеров (далее – ГОСА) на основании директив Правительства РФ отклонения фактических показателей от запланированных Росимуществом составили 40 и 26% соответственно. На основании отдельного правительственного распоряжения по вопросу выплаты дивидендов ПАО «Россети», направляемая на выплату сумма рассчитывается с учетом ряда исключений из величины чистой прибыли компании. Также Правительством РФ было принято решение о снижении размера выплачиваемых дивидендов по итогам 2016 г. в отношении отдельных АО оборонно-промышленного комплекса.

Однако наиболее весомой причиной отклонения величины дивидендных поступлений в федеральный бюджет от бюджетного задания стало отсутствие планировавшихся поступлений от АО «РОСНЕФТЕГАЗ» в размере 156,5 млрд руб. после крупнейшей приватизационной сделки, проведенной в самом конце 2016 г., когда в бюджет наряду с доходами от продажи 19,5% акций ПАО «НК «Роснефть» в сумме 692,4 млрд руб. были перечислены дивиденды по итогам 9 месяцев 2016 г. в сумме 18,4 млрд руб. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30.06.2017 № 390-р по вопросу определения размера дивидендов, направляемых в федеральный бюджет, в отношении АО «РОС-

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г., www.rosim.ru, 28.02.2018.

НЕФТЕГАЗ» принято решение не выплачивать дивиденды за 2016 г. в связи с полученным компанией убытком в соответствии с РСБУ в 2016 финансовом году, а также с перечислением промежуточных дивидендов в совокупности в сумме 24,61 млрд руб.¹.

6.1.5. Совершенствование правового регулирования деятельности государственных организаций федеральной собственности

Произошедшие в уходящем году изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность хозяйствующих субъектов, имеющих отношение к государственной собственности, коснулись практически всех организационно-правовых форм и оказались достаточно важными.

Унитарные предприятия

Поправками в действующий профильный закон 2002 г. № 161-ФЗ, принятыми в июле 2017 г. (№ 267-ФЗ), было введено понятие федерального унитарного предприятия, имеющего стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, под которое попадают:

- федеральное государственное унитарное предприятие (ФГУП) и федеральное казенное предприятие (ФКП), включенные в перечень стратегических предприятий, утвержденный Президентом РФ в соответствии с законом о приватизации 2001 г.;
- ФГУП и ФКП, включенные в перечень стратегических предприятий и организаций, утвержденный Правительством РФ в соответствии с законом о банкротстве 2002 г.;
- ФГУП и ФКП, определенные отдельным решением Президента РФ или Правительства РФ.

Для данной категории предприятий и хозяйственных обществ, находящихся под их прямым и косвенным контролем, установлены *ограничения на совершение ряда финансовых операций* (новая статья 24.1 в законе № 161-ФЗ).

Указанные юридические лица вправе открывать счета, покрытые (депонированные) аккредитивы в кредитных организациях, заключать договоры банковского счета, договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, приобретать их ценные бумаги, если валютой соответствующего договора является рубль (ценная бумага номинированная в рублях), только в случае, если кредитная организация включена в перечень, ежемесячно публикуемый Банком России на своем официальном сайте² и соответствует одному из двух требований³.

К ним относятся:

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

² С указанием информации о (1) размере собственных средств (капитала), при условии представления кредитной организацией в Банк России согласия на раскрытие указанной информации, и (2) об участии кредитной организации в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ.

³ Исключение составляют финансовые операции с ГК Внешэкономбанк.

Кроме того, Правительство РФ получило право определять кредитную организацию, не соответствующую указанным требованиям без включения в перечень, публикуемый Банком России. Однако для случаев, когда ограничительные меры, введенные за рубежом, действуют в отношении такой организации или лиц, осуществляющих контроль или имеющих значительное влияние в ней, она подлежит включению в перечень Банка России.

– наличие у кредитной организации собственных средств в размере не меньшем, чем установлено Правительством РФ по согласованию с Банком России при соответствии дополнительным требованиям, установленным Правительством РФ¹, включая требования к приобретаемым ценным бумагам кредитных организаций и установление лимитов размещения средств в зависимости от размера ее собственных средств (капитала) и/или уровня кредитного рейтинга, присвоенного российской кредитной организации по национальной рейтинговой шкале для РФ;

– нахождение кредитной организации под прямым или косвенным контролем Банка России или РФ, притом, что Правительство РФ вправе установить дополнительные требования для целей осуществления операций (сделок).

Аналогичные нормы установлены и для упомянутых выше финансовых операций при использовании иностранной валюты, включая номинирование ценных бумаг.

Использование иностранных банков допускается, но Правительство РФ вправе установить к ним требования и срок, в течение которого указанные унитарные предприятия и хозяйственные общества должны расторгнуть договоры банковского счета и договоры банковского вклада (депозита), заключенные с иностранными банками, которые перестали соответствовать установленным требованиям.

Перечень иностранных банков, соответствующих установленным требованиям, не реже 1 раза в 3 месяца после установления Правительством РФ указанных требований размещается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере банковской деятельности, на его официальном сайте в Интернете с указанием даты размещения.

Федеральные унитарные предприятия, имеющие стратегическое значение, и хозяйственные общества, находящиеся под их прямым и косвенным контролем, обязаны:

– уведомлять федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (Федеральную службу по финансовому мониторингу) или финансированию терроризма, о каждом открытии, закрытии, изменении реквизитов счетов, покрытых (депонированных) аккредитивов в иностранных банках, заключении, расторжении договоров банковского счета, договоров банковского вклада (депозита) с иностранными банками и внесении в них изменений, о приобретении и об отчуждении ценных бумаг иностранных банков в порядке, установленном Правительством РФ;

– расторгнуть договоры банковского счета и договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, которые перестали соответствовать вышеуказанным требованиям, и исключены из перечня, публикуемого Банком России, в течение 180 дней со дня размещения на его официальном сайте соответствующего перечня кредитных организаций².

¹ При этом Правительство РФ устанавливает требование к уровню кредитного рейтинга, присвоенного российской кредитной организации одним или несколькими кредитными рейтинговыми агентствами. сведения о которых внесены Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств, по национальной рейтинговой шкале для РФ в соответствии с методологией, соответствие которой требованиям закона о деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации 2015 г. подтверждено Банком России.

² Правительство РФ может продлить срок расторжения договора банковского вклада (депозита).

Со дня исключения кредитной организации из данного перечня срок действия договоров банковского вклада (депозита), договоров об открытии покрытых (депонированных) аккредитивов, которые были заключены федеральными унитарными предприятиями, имеющими стратегическое значение, а также хозяйственными обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем, с такой кредитной организацией, не может быть продлен, а на банковский счет, открытый в ней по договору банковского счета или договору банковского вклада (депозита), не могут быть зачислены денежные средства, за исключением процентов по договору банковского счета или договору банковского вклада (депозита).

Все эти изменения в закон об унитарных предприятиях являются составной частью поправок в закон 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (№ 115-ФЗ), где ранее уже были прописаны ограничения на проведение финансовых операций хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ¹, также обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем. Теперь к ним добавились соответствующие федеральные унитарные предприятия, государственные корпорации, государственные и публично-правовые компании². Вместе с тем, упоминание в числе прерогатив правительства по определению кредитных организаций, не соответствующих заявленным требованиям, тех, в отношении которых за рубежом введены ограничительные меры, позволяет предположить взаимосвязь с последствиями санкций, введенных против российских юридических лиц в последние годы.

Важные дополнения, касающиеся *операций с недвижимым имуществом*, были внесены в постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа.

Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2017 г. № 528 определено, что согласование сделок с недвижимым имуществом предприятий, стоимость которого в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности превышает 150 млн руб., кроме сделок, связанных с передачей указанного имущества в аренду, осуществляется

¹ Согласно специальному закону 2014 г. (№ 213-ФЗ) к ним относятся хозяйственные общества, включенные в: (1) перечень стратегических акционерных обществ, утвержденный президентом РФ в соответствии с законом о приватизации 2001 г. (за исключением кредитных организаций); (2) перечень АО, где позиция государства как акционера определяется на правительственном уровне (за исключением кредитных организаций); (3) хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства в смысле закона 2008 г. (№ 57-ФЗ), а с лета 2017 г.; (4) иные хозяйственные общества, доли в уставных капиталах (акции) которых находятся в федеральной собственности и которые включены в утвержденный Правительством РФ перечень.

Осенью 2017 г. проект распоряжения Правительства РФ об утверждении перечня хозяйственных обществ, на которые распространяется действие ст. 1 закона № 213-ФЗ, находился в процессе согласования.

² Отдельными статьями закона от 29 июля 2017 г. (№ 267-ФЗ) внесены соответствующие поправки в индивидуальные законы, регулирующие деятельность ГК Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех», «Росатом», «Роскосмос» и компании «Автодор».

Росимуществом¹ на основании решения Правительства РФ, председателя Правительства РФ или заместителей председателя (по его поручению).

Предприятие вносит предложения о совершении сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду по договорам, типовые условия которых утверждаются Минэкономразвития России, вместе с их обоснованиями и необходимыми документами в федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ), в ведении которого находится это предприятие, для последующего направления в Росимущество.

Взаимодействие данных ведомств по вопросу согласования сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду, осуществляется через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете посредством размещения электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью.

Росимущество рассматривает предложения о совершении таких сделок в указанной форме и не позднее 15 рабочих дней со дня его размещения на портале принимает решение о согласовании (об отказе в согласовании) сделки посредством размещения на портале соответствующего решения аналогичным образом, либо в случае, предусмотренном настоящим постановлением, направляет соответствующие предложения в Минэкономразвития России для последующего представления в Правительство РФ, о чем извещает в 5-дневный срок ФОИВ. В случае непоступления от Росимущества в течение 30 рабочих дней со дня размещения ФОИВом на портале предложения по указанному вопросу сделка считается согласованной (за исключением сделок, согласуемых на правительственном уровне).

Предприятия, подведомственные Министерству обороны РФ, Управлению делами Президента РФ, Федеральному агентству морского и речного транспорта (при закреплении имущества, расположенного в границах морских портов), вносят предложения о совершении вышеуказанных сделок вместе с их обоснованиями и необходимыми документами в соответствующие ведомства, которые по аналогии с Росимуществом принимают решения о согласовании (об отказе в согласовании) сделок, либо в случае, предусмотренном настоящим постановлением, представляют соответствующие предложения и документы в Правительство РФ².

Кроме того, установлено, что сделки по продаже имущества осуществляются путем продажи имущества на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым федеральным антимонопольным органом³. Начальная цена продажи имущества на аукционе определяется предприятием на основании отчета об оценке имущества, составленного в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

¹ Для предприятий, подведомственных Министерству обороны РФ, Управлению делами Президента РФ, Федеральному агентству морского и речного транспорта (при закреплении имущества, расположенного в границах морских портов), – указанными ведомствами.

² Федеральное агентство морского и речного транспорта представляет соответствующие предложения и документы в Министерство транспорта РФ для согласования с Минэкономразвития России и Министерством финансов РФ и последующего представления в Правительство РФ.

³ В настоящее время действуют Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденные приказом Федеральной антимонопольной службы РФ от 10 февраля 2010 г. № 67.

Перечень документов, необходимых для получения согласия на совершение сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду, утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений¹.

Таким образом, сделаны значимые, давно назревшие шаги в регулировании правомочий унитарного предприятия на федеральном уровне.

До появления рассмотренных выше новаций согласование сделок с недвижимым имуществом в общем случае осуществлялось Росимуществом с учетом предложений ФОИВа, в ведении которого находится предприятие, если иное не установлено иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Теперь порядок взаимодействия между различными органами власти по данному вопросу конкретизирован с определением количественного критерия (150 млн руб.), когда этот вопрос должен решаться на правительственном уровне, как и при согласовании ФОИВами (с учетом мотивированной позиции Росимущества) сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, принадлежащими предприятию акциями, согласовании решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, о заключении договора простого товарищества, а также (только для ФГУПов, включенных в приватизационную программу) согласования совершения крупных сделок, сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными изменениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований.

Введение аукционной процедуры при продаже имущества унитарного предприятия сближает процесс перехода прав собственности на него с приватизационным механизмом, неизбежно ограничивая оппортунистическое поведение менеджмента и возможные злоупотребления.

Акционерные общества

Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2017 г. № 851 были внесены обширные изменения в **Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие РФ в управлении акционерными обществами («золотой акции»)** (далее – Положение), утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738, и в **Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214 «О совершенствовании порядка управления открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями»** (далее – Постановление).

В Положении изменения состоят в следующем.

Во-первых, изменилась классификация АО и субординация между различными органами власти при осуществлении в отношении них прав акционера.

¹ В настоящее время действует Перечень документов, представляемых ФГУПом для получения согласия на совершение сделок, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333, утвержденный распоряжением Минимущества России от 15 июля 2003 г. № 3142-р. При этом само Постановление Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333 утратило силу.

В отдельную группу выделены АО, входящие в перечень стратегических (САО), утвержденные Указом Президента РФ 2004 г. по закону о приватизации, где Росимущество осуществляет права акционера на основании предложений федерального министерства либо федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по управлению государственным имуществом, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

В другой группе АО, обозначенных как входящих в специальный перечень, Росимущество осуществляет права акционера по согласованию с федеральным министерством (органом). Несколько позднее перечень был конкретизирован. Распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2017 г. были утверждены перечни АО, в отношении которых права акционера от имени государства осуществляются Росимуществом по согласованию с Минпромторгом (11 ед.), Минэнерго (10 ед.), Минфином (7 ед.), Минтранс (6 ед.), Минсельхозом (5 ед.), Минэкономразвития (3 ед.), Минкомсвязью (2 ед.), Минприроды (1 ед.), Минстроем (1 ед.), Росрезервом (1 ед.), Главным управлением специальных программ президента РФ (ГУСП) (1 ед.). Всего 48 компаний, многие из которых включены в перечень САО.

В отношении всех прочих АО теперь появилось прямое указание на то, что в их отношении Росимущество осуществляет права акционера самостоятельно.

Во-вторых, самостоятельным сюжетом в контексте изменений, внесенных в Положение, следует считать появление норм, регламентирующих отбор кандидатов для избрания в качестве единоличного (коллегиального) исполнительного органа (далее – Е(К)ИО), в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Минэкономразвития России надлежит совместно с Росимуществом разработать и утвердить критерии отбора кандидатов для избрания в качестве Е(К)ИО, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО, за исключением созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ.

Прописано право организаций, в том числе общественных, ассоциаций (союзов), автономных некоммерческих организаций (АНО), сфера деятельности которых связана с объединением профессиональных (независимых) директоров, на направление в Росимущество своих предложений по выдвижению кандидатов, соответствующих утверждаемым Минэкономразвития России критериям. То же относится и к физическим лицам, которые могут направлять свои заявки исключительно через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете.

Предложения федерального министерства (органа), организаций по выдвижению кандидатов, как и заявки физических лиц, рассматриваются на заседаниях создаваемой Росимуществом комиссии по отбору кандидатов для избрания в указанные органы управления и контроля¹. А на основании принятых ей решений Росимущество формирует позицию государства как акционера по вопросу выдвижения кандидатов для избрания в качестве Е(К)ИО, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий.

¹ Состав и порядок деятельности данной комиссии утверждается Росимуществом по согласованию с Минэкономразвития России.

В этом аспекте стоит также отметить сделанное в январе 2017 г. существенное смягчение в ограничениях для лица, выдвигаемого РФ как акционером для избрания в совет директоров в качестве независимого директора, которое не должно являться непрерывно в течение последних 12 лет членом совета директоров (наблюдательного совета) общества, в которое оно избирается (вместо 5 лет ранее).

В-третьих, претерпели изменения пункты Положения, посвященные подготовке позиции государства как акционера, срокам направления предложений федеральных органов в Росимущество и порядка их взаимодействия.

Федеральное министерство (орган) направляет в Росимущество свои предложения по внесению вопросов в повестку дня годового общего собрания акционеров и выдвижению кандидатов для избрания на указанном собрании в органы управления (за исключением единоличного (коллегиального) исполнительного органа (Е(К)ИО), специфика которого раскрывается ниже), ревизионные комиссии¹ в отношении акционерных обществ:

– входящих в специальный перечень, – до 1 ноября года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров (далее – ОСА) (ранее – до 15 ноября);

– включенных в перечень стратегических, с долей голосующих акций, находящихся в собственности РФ, менее 100% – до 1 декабря года, предшествующего году проведения годового ОСА;

– все голосующие акции которых являются собственностью РФ, за исключением АО, входящих в специальный перечень, – до 1 марта года проведения годового ОСА (ранее для всех АО помимо входящих в специальный перечень – до 1 декабря).

Предложения по кандидатам для избрания в качестве Е(К)ИО АО, входящих в специальный и стратегический перечни, федеральное министерство (орган) направляет в Росимущество в следующем порядке:

– в отношении АО, все голосующие акции которых находятся в федеральной собственности, не позднее наименьшего из двух следующих сроков (60 дней до даты прекращения полномочий Е(К)ИО или 60 дней до даты проведения ОСА, на котором должны быть рассмотрены вопросы формирования Е(К)ИО;

– в отношении остальных АО не позднее наименьшего из двух следующих сроков (120 дней до даты прекращения полномочий Е(К)ИО или 120 дней до даты проведения ОСА, на котором должны быть рассмотрены вопросы формирования Е(К)ИО.

Федеральное министерство (орган) осуществляют мероприятия по предварительному отбору кандидатов для избрания на должность Е(К)ИО АО, входящих в стратегический перечень, в соответствии с утверждаемыми Минэкономразвития России критериями путем опубликования соответствующих извещений на официальном сайте федерального министерства (органа), а также на межведомственном портале по управлению государственной собственностью в Интернете. Срок размещения извещения о предварительном отборе кандидатов составляет не менее 15 дней от даты его опубликования.

Предложения федерального министерства (органа), касающиеся голосования по вопросам повестки дня ОСА и назначения представителя для голосования на нем, направляются в Росимущество в течение 3 дней после получения сообщения о проведении ОСА, но не позднее чем:

– за 20 дней до даты проведения ОСА для АО, входящих в специальный перечень;

¹ Ранее в перечне вопросов, предложения по которым федеральное министерство (орган) готовили для Росимущества, не делалось исключений для выдвижения кандидатов для избрания в Е(К)ИО и наряду с ревизионной комиссией упоминалась также и счетная.

– за 15 дней до даты проведения ОСА для АО, входящих в перечень стратегических¹.

В случае если в повестку дня внеочередного ОСА включается вопрос о реорганизации АО, указанные сроки составляют:

– 40 дней для АО, входящих в специальный перечень (ранее – 25 дней);

– 30 дней для АО, входящих в перечень стратегических (ранее для всех АО помимо входящих в специальный перечень – 20 дней).

При наличии разногласий у федерального министерства (органа) и Росимущества его руководитель или заместитель обеспечивает проведение согласительного совещания относительно:

– голосования по вопросам повестки дня заседания совета директоров (наблюдательного совета) АО, входящих в специальный и стратегический перечни, – не позднее, чем за 10 дней до даты его проведения (в случае если в повестку дня заседания совета директоров (наблюдательного совета) включается вопрос об избрании единоличного (коллегиального) исполнительного органа, указанный срок составляет 15 дней) (новая отсутствовавшая ранее норма);

– предъявления требования о проведении внеочередного ОСА АО, входящих в специальный и стратегический перечни, – не позднее, чем за 15 дней до даты его предъявления (в случае если в повестку дня ОСА включается вопрос об избрании членов совета директоров, указанный срок составляет 25 дней) проведения (ранее эти сроки действовали для всех АО);

– голосования по вопросам повестки дня ОСА АО, входящих в специальный и стратегический перечни, – не позднее, чем за 15 дней до даты его проведения (ранее этот срок действовал для всех АО).

Из текста Положения исключена норма о проведении согласительного совещания относительно внесения в повестку дня годового ОСА предложений о выдвижении кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии АО и иных вопросов – не позднее, чем до 10 декабря года, предшествующего году проведения годового ОСА, в отношении АО, входящих в специальный перечень, – до 25 ноября года, предшествующего году проведения годового ОСА (в случае проведения внеочередного собрания акционеров – не позднее, чем за 15 дней до окончания срока их представления в АО).

В случае если на указанном совещании не выработана согласованная позиция, Росимущество не позднее дня, следующего за днем проведения совещания, представляет необходимые материалы, включая перечень разногласий с обоснованиями позиций сторон и предложения федерального министерства (органа) в Минэкономразвития России.

В этом случае предложения по позиции государства как акционера в АО, входящих в специальный и стратегический перечни, представляемые в Правительство РФ, формируются Минэкономразвития России:

– в соответствии с установленным Порядком определения позиции акционера – Российской Федерации в АО, входящих в специальный перечень (п. 12 настоящего Положения), – самостоятельно;

– в отношении предложений о предъявлении требования о проведении внеочередного ОСА, по голосованию по вопросам повестки дня ОСА, по вопросам повестки дня ОСА

¹ Ранее срок в 15 дней действовал для всех АО помимо входящих в специальный перечень, а для последних также составлял 20 дней.

АО, входящих в специальный перечень, все голосующие, акции которых находятся в федеральной собственности (п. 13–15 настоящего Положения), – по согласованию с федеральным министерством (органом).

В-четвертых, некоторые изменения коснулись инструментария, используемого при непосредственном осуществлении управленческих процедур.

Появилось прямое указание на то, что требования к форме и содержанию договора с профессиональным поверенным утверждаются Минэкономразвития России¹.

Директивы представителям государства в советах директоров формируются Росимуществом:

- в отношении АО, входящих в специальный перечень, – по согласованию с федеральным министерством или федеральным органом;
- в отношении АО, входящих в стратегический перечень, за исключением, входящих в специальный, – на основании предложений федерального министерства (органа);
- в отношении всех остальных АО – самостоятельно (ранее ведомство формировало директивы представителям государства во всех АО, кроме входивших в специальный перечень, на основании предложений федерального органа (агентства)).

Что касается **Постановления**, то в нем появились следующие важные дополнения, касающиеся функционала обязанностей субъектов управления акционерными обществами с долей государства.

Представители интересов РФ в них, за исключением АО, созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ, обеспечивают мониторинг размещения этими акционерными обществами на портале информации:

- об исполнении директив Правительства РФ и директив Росимущества по исполнению поручений Президента РФ, Правительства РФ;
- о дочерних хозяйственных обществах, в уставном капитале которых более 50% долей принадлежит АО с совокупной долей участия РФ в уставных капиталах более 50%.

Рекомендации по порядку размещения указанной информации на портале и ее составу утверждаются Росимуществом, которое осуществляет через него взаимодействие:

- с физическими лицами, направляющими свои заявки для избрания в качестве Е(К)ИО в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий хозяйственных обществ;
- с организациями, в том числе общественными, ассоциациями (союзами), АНО, сфера деятельности которых связана с объединением профессиональных (независимых) директоров;
- с АО, за исключением, созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ;
- с дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более 50% долей принадлежит АО с совокупной долей участия РФ в уставных капиталах более 50%.

¹ Для АО, созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ, указанными ведомствами.

Ранее действовал Примерный договор на представление интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности, и Порядок заключения и регистрации таких договоров, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 мая 1996 г. № 625. Однако с признанием данного документа утратившим силу в ноябре 2014 г. возник явный правовой вакуум.

Федеральные органы исполнительной власти в отношении АО, входящих в специальный и стратегический перечни, осуществляют:

- согласование стратегий развития общества и долгосрочных программ развития, а также ключевых показателей эффективности деятельности для органов управления АО, при этом срок согласования не может превышать 10 дней со дня поступления соответствующих документов от АО;

- посредством портала ежеквартальный мониторинг финансово-хозяйственной деятельности, в том числе по ключевым направлениям стратегий развития общества и долгосрочных программ развития, исполнения единоличным (коллегиальным) исполнительным органом АО решений советов директоров (наблюдательных советов), принятых во исполнение директив, выданных в соответствии с поручениями президента РФ, Правительства РФ и акционера – РФ в лице Росимущества, исполнения директив акционера представителями интересов РФ, избранными на основании предложений соответствующего федерального органа исполнительной власти;

- представление в Росимущество предложений по внесению в повестку дня общих собраний акционеров (заседаний советов директоров (наблюдательных советов) АО) вопросов, направленных на повышение эффективности деятельности АО;

- контроль за размещением информации на портале указанными обществами;

- уведомление Росимущества в 10-дневный срок со дня обнаружения отсутствия на портале информации, относящейся к вышеуказанным обязанностям представителей РФ по исполнению директив Правительства РФ и Росимущества и о дочерних хозяйственных обществах, более половины капитала которых принадлежит АО с совокупной долей участия государства более 50%.

Таким образом, запущена новая схема взаимодействия между различными органами власти при управлении АО с участием государства. Произошло определенное расширение полномочий Росимущества. В ряду органов управления впервые выделен единоличный (коллегиальный) исполнительный орган, закреплены права профессионального сообщества и частных лиц по выдвижению кандидатов в органы управления и контроля таких компаний. Вопросы формализации требований к представителям государства в них в виде наличия критериев их отбора и регламентации деятельности занимающегося этим органа (комиссии) подняты на более высокий уровень (с участием Минэкономразвития России).

В действовавшей схеме применялись критерии отбора независимых директоров, представителей интересов государства и независимых экспертов в органы управления и контроля АО с федеральным участием, утвержденные протоколом от 25.08.2014 № 448 установочного заседания Комиссии по отбору профессиональных директоров (ПД) и независимых экспертов (НЭ) в органы управления и контроля АО, в том числе включенных в специальный перечень, и протоколом совещания у прежнего руководителя Росимущества от 24.09.2014 № 492 при участии представителей ведущих общественно-профессиональных организаций. На этом основании Комиссия по отбору ПД и НЭ, действующая согласно приказа Росимущества от 27 июня 2014 г. № 233, принимала решения о целесообразности привлечения в органы управления и контроля АО лиц, не являющихся государственными служащими.

В 2017 г. Росимуществом подготовлены проекты критериев отбора кандидатов для избрания в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных ко-

миссий АО и критериев отбора кандидатов для избрания в качестве единоличных исполнительных органов (ЕИО) в АО. Данные Критерии разработаны в целях отбора профессиональных директоров и независимых экспертов, претендующих на избрание в составы советов директоров (наблюдательных советов), ревизионных комиссий АО, не включенных в специальный перечень, претендентов на избрание в качестве ЕИО АО, а также работников управляющей организации, претендующей на заключение договора на передачу полномочий ЕИО. Критерии, предварительно направлявшиеся в Минэкономразвития, впоследствии обсуждались и дорабатывались на площадке ведомства с перспективой утверждения приказом МЭР по итогам проведения всех согласительных процедур.

Особняком стоит **распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2017 г. № 894-р**, которым были утверждены Методические рекомендации *по выявлению и реализации непрофильных активов*.

Целью их разработки заявлено оказание содействия проведению мероприятий по выявлению и реализации активов в государственных корпорациях, государственных компаниях, АО, где доля участия государства в уставных капиталах превышает 50%, а также их дочерних обществах (далее – организация или общество), не используемых в их основных (уставных) видах деятельности.

Документ, излагающий задачи и принципы реализации непрофильных активов, базируется на обширном понятийном аппарате. В его основу положено определение «профильных активов» как принадлежащих организации (обществу) на праве собственности и используемых в основных видах деятельности или необходимых для реализации долгосрочной программы деятельности, стратегии развития, или соответствующих критериям профильности в соответствии с данными методическими рекомендациями. Соответственно непрофильные активы определены как не соответствующие понятию «профильные», включая принадлежащие организации (обществу) пакеты акций (доли) в хозяйственном обществе независимо от основного вида его деятельности, составляющие в совокупности с пакетами (долями), находящимися в собственности дочерних обществ, менее 50% уставного капитала

Для определения профильности единицы управленческого учета, которая определяется как отдельный актив или комплекс активов, в том числе способных потенциально генерировать поступление денежных средств, рекомендуется проведение анализа использования актива при осуществлении организацией (обществом) основных видов деятельности или влияния актива на достижение целей и задач организации (общества), предусмотренных стратегией развития или долгосрочной программой развития (ДПР) с учетом *критериев определения профильности единиц управленческого учета* (Приложение № 1).

К таким относятся: (1) расположение актива, являющегося недвижимым имуществом, на принадлежащей организации (обществу) территории, используемой для осуществления основного вида деятельности либо для единственно возможного проезда (прохода) к такой территории; (2) генерация единицей управленческого учета более 5% выручки по итогам предыдущего года; (3) принадлежность к социально значимым объектам (поликлиника, аэропорт, санаторий, спортивный комплекс, общежитие, столовая), выручка которых формируется более чем на 50% за счет предоставления услуг работникам общества; (4) наличие заключенных контрактов или иных обязательств, связанных с использованием единиц управленческого учета, общей стоимостью более 1% выручки организации или общества или более 1 млрд руб.; (5) обладание единицей управленческого учета активами, результаты деятельности которых составляют государственную либо

коммерческую тайну, раскрытие которой для организации или общества повлечет убытки; (6) обеспечение единицей управленческого учета предотвращения чрезвычайных ситуаций, информационной, экономической и финансовой безопасности организации или общества и их подконтрольных юридических лиц.

В случае если единица управленческого учета используется при осуществлении основных видов деятельности, а также если отдельный актив или комплекс активов не используется при осуществлении основного вида деятельности, но при этом оказывает влияние на достижение целей и задач, предусмотренных стратегией развития или ДПР, то единица управленческого учета относится к профильным активам.

В иных случаях оценку единиц управленческого учета для отнесения к профильным активам или непрофильным активам рекомендуется осуществлять по следующему алгоритму.

Определяется степень влияния 6 указанных выше критериев на каждую отдельную единицу управленческого учета путем выбора ответов («да» – критерий оказывает влияние или «нет» – критерий не влияет). По итогам анализа степени влияния критериев на единицу управленческого учета получившийся результат ответов сопоставляется с целевыми ответами для определения профильного актива. Если полученные результаты ответов совпадают с целевыми ответами, то за каждый ответ присваивается соответствующий показатель (в процентах)¹, при несовпадении – 0. Показатели (в процентах), полученные за каждый ответ, суммируются. В случае если суммарный результат составляет 50% и более, то единицы управленческого учета являются профильными, а если менее 50% – то непрофильными.

Критерии определения профильности активов организации или общества, включенных в состав единиц управленческого учета, более просты (Приложение № 2): актив (1) является необходимым для обеспечения успешной работы единиц управленческого учета; (2) является неотчуждаемым (сервитут, объект коммерческой тайны, объект необходим для выполнения государственных задач, мобилизационной подготовки, обороны, безопасности). При совпадении хотя бы одного ответа с целевым, актив организации или общества сохраняется в составе единицы управленческого учета. В случае, если ни один из ответов не совпадает с целевым, актив подлежит исключению из состава профильной единицы управленческого учета и оценке его профильности в соответствии с критериями, приведенными в Приложении № 1.

Единица управленческого учета, определенная как непрофильная, подлежит включению в реестр непрофильных активов. По результатам анализа определения профильности активов, а также выбора способа распоряжения непрофильным активом, организацией (обществом) разрабатываются (актуализируются) программа отчуждения непрофильных активов, реестр непрофильных активов и план мероприятий по их реализации, которые рассматриваются и утверждаются советом директоров (наблюдательным советом) организации (общества) с последующим опубликованием в Интернете на ее сайте и в личном кабинете общества на межведомственном портале по управлению государственной собственностью (далее – портал). Методические рекомендации содержат требования к структуре указанных документов и содержащейся в них информации.

¹ Величина удельного процента за совпадение с целевым ответом составляет 20% для критериев (1) и (4) и 15% – для остальных.

По итогам обнаружения организацией или обществом новых непрофильных активов они вносятся в реестр непрофильных активов в 2-месячный срок. Тот же срок установлен и для актуализации программы их отчуждения.

Реализацию (отчуждение) непрофильных активов в собственность третьих лиц, под которыми понимаются юридические и/или физические лица, не входящие в группу лиц организации (общества), рекомендуется осуществлять путем совершения возмездных гражданско-правовых сделок, включая договоры купли-продажи, инвестиционные соглашения, в том числе заключенные по итогам торгов, при условии, что в результате указанных сделок организация (общество) приобретают права на актив (активы), являющийся для организации или общества профильным.

Допускается заключение и безвозмездных сделок, включая дарение, с рекомендацией осуществлять безвозмездное отчуждение непрофильного актива в государственную и муниципальную собственность по отдельному решению совета директоров (наблюдательного совета) и с письменного согласия соответствующего публично-правового образования.

Продажу непрофильных активов рекомендуется проводить в соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ (ст. 447 и 448), регулирующими заключение договора на торгах. При выборе организатора торгов для возложения на него функций по поиску покупателей и организации продажи актива на торгах рекомендуется руководствоваться перечнями юридических лиц для организации от имени РФ продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца (23 ед.), и для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме (6 ед.), утвержденными распоряжениями Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1874-р (в ред. от 14 июля 2017 г.) и от 4 декабря 2015 г. № 2488-р соответственно.

Способы и порядок реализации непрофильных активов устанавливаются документами организации (общества), утверждаемыми советом директоров (наблюдательным советом) организации или общества в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Начальная цена или цена продажи непрофильного актива определяется на основании отчета независимого оценщика, составленного по стандартам в соответствии с требованиями российского законодательства и/или законодательства государства местонахождения непрофильного актива. В соответствии с отдельным решением совета директоров (наблюдательного совета) организации или общества допускается при условии экономического обоснования реализация непрофильного актива по цене ниже балансовой стоимости.

Продажу непрофильного актива, расположенного за рубежом, рекомендуется осуществлять с учетом данных методических рекомендаций в порядке, определенном законодательством РФ, международным законодательством либо законодательством государства местонахождения указанного непрофильного актива.

В случае его расположения за рубежом определение его начальной цены или цены продажи производится на основании отчета российского или иностранного независимого оценщика, привлекаемого на конкурентной основе. В случае если конкурентные процедуры по привлечению оценщика признаны несостоявшимися более 2 раз в связи с отсутствием заявок, начальная цена или цена продажи непрофильного актива определяется решением совета директоров (наблюдательного совета) общества при условии соответствующего экономического обоснования.

Контроль за ходом выявления и реализации непрофильных активов в организации или обществе рекомендуется возложить на подразделение (службу) внутреннего контроля

(внутреннего аудита), функционально подчиненное совету директоров (наблюдательному совету), которое должно не реже одного раза в год докладывать ему о ходе выявления и реализации непрофильных активов в организации или обществе.

Раскрытие информации о ходе реализации непрофильных активов и организация эффективного мониторинга реализации программ их отчуждения обществами обеспечивается ежеквартальным (до 8 числа месяца, следующего за отчетным кварталом) размещением полной, актуальной и достоверной информации о ходе отчуждения непрофильных активов на портале, в том числе от дочерних обществ, а также представлением информации о реализации непрофильных активов в годовом отчете общества в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214. Напомним, что этим документом утверждена примерная структура годового отчета АО, акции которого находятся в федеральной собственности, куда в ноябре 2015 г. было внесено отдельное приложение о реализации непрофильных активов.

Практическую реализацию методических рекомендаций призваны обеспечить усилия органов власти.

Минэкономразвития России совместно с Росимуществом в отношении обществ и ФОИВы, осуществляющие нормативное правовое регулирование и/или контроль и координацию в установленных законодательством РФ сферах деятельности, в отношении обществ, включенных в перечень стратегических АО по Указу Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 и перечни АО по распоряжению Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р, должны посредством портала проводить:

- ежеквартальный мониторинг результатов реализации непрофильных активов;
- ежеквартальное подтверждение руководителями обществ полноты и достоверности информации, размещенной на нем о реализации непрофильных активов.

Им также поручено обеспечить внесение изменений в трудовые договоры с руководителями обществ в части включения в них положений о персональной ответственности за несвоевременное размещение информации или размещение недостоверной информации на портале о реализации непрофильных активов.

В целях обеспечения ежеквартального анализа хода исполнения обществами и организациями планов мероприятий по реализации непрофильных активов и ежегодного представления информации по данному вопросу в Правительство РФ в Минэкономразвитии России создается межведомственная комиссия, которая также рассматривает факты несвоевременного размещения информации или размещения недостоверной информации о реализации непрофильных активов на портале руководителями обществ, представляемые Росимуществом и ФОИВами.

Это не первый подход к данной проблеме за последние годы. Еще в 2014 г. Росимущество утвердило Методологию определения профильности активов, которая утратила силу после того, как появились новые Методические указания по выявлению и реализации непрофильных активов, одобренные поручением Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № ИШ-П13-4065.

С их утверждением в 2017 г. на правительственном уровне важность этого аспекта имущественных отношений поднялась на новый уровень, предполагающий вовлечение на системной основе различных органов власти. Дополнительным, хотя и негативным, стимулом для решения данной проблемы заявлена подготовка Минэкономразвития России совместно с Минфином России и ФОИВами проектов нормативных правовых актов, ограничивающих возможность предоставления организациям (обществам) мер

государственной поддержки, включая субсидирование процентной ставки на реализацию новых инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности, предоставление государственных гарантий по кредитам либо облигационным займам в рамках мер по повышению устойчивости экономического развития в случае неподготовки, неисполнения или ненадлежащего исполнения организацией (обществом) программы отчуждения непрофильных активов.

6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2017 г. в отличие от предшествующего года динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила неоднозначный характер. При абстрагировании от бюджетных доходов, полученных в 2016 г. от продажи пакета акций «Роснефти», можно констатировать некоторый рост поступлений от использования государственного имущества (из возобновляемых источников) при очевидном резком падении таковых от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

Ниже (табл. 9 и 10) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением 2015–2017 гг.) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов¹.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г.), также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ, проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем) и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии 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.

Согласно формальным данным бюджетной отчетности, совокупные доходы из возобновляемых источников уменьшились в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом на 70%. Однако необходимо напомнить о том, что рекордные показатели 2016 г. были обусловлены влиянием сделки по продаже 19,5% акций «Роснефти», схема которой предусматривала выплату этих средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «РОСНЕФТЕГАЗа», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании. Без учета данной суммы (692,395 млрд руб.)¹ можно констатировать рост поступлений из возобновляемых источников в 2017 г. более чем на 8%.

Таблица 9

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2017 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2017 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2017 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьет-совпетро»
2000	23 244,5	5676,5	–	5880,7	–	11 687,3 ^а
2001	29 241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13 621,9
2002	36 362,4	10 402,3	3588,1	8073,2	910,0	13 388,8
2003	41 261,1	12 395,8		10 276,8 ^а	2387,6	16 200,9
2004	50 249,9	17 228,2	908,1 ^с	12 374,5 ^{в*}	2539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1769,2 ^а	14 521,2 ^в	2445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3508,0 ^а	16 809,9 ^в	2556,0	21 117,7
2007	80 331,85	43 542,7	4841,4 ^а	18 195,2 ^в	3231,7	10 520,85
2008	76 266,7	53 155,9	6042,8 ^а	14 587,7 ^в	2480,3	–
2009	31 849,6	10 114,2	6470,5 ^а	13 507,6 ^в	1757,3	–
2010	69 728,8	45 163,8	7451,7 ^а	12 349,2 ^в	4764,1	–
2011	104 304,0	79 441,0	8210,5 ^а	11 241,25 ^{с*}	4637,85	773,4
2012	228 964,5	212 571,5	7660,7 ^а	3730,3 ^м	5002,0	–
2013	153 826,25	134 832,0	7739,7 ^а	4042,7 ^м +1015,75 ^н	6196,1	–
2014	241 170,6	220 204,8	7838,7 ^а	3961,6 ^м +1348,5 ^н	7817,0	–
2015	285 371,1	259 772,0	9032,3 ^а	5593,8 ^м +1687,8 ^н	9285,2	–
2016	946 723,35/ 254 328,3 ^о	918 969,1/ 226 574,1 ^о	9412,4 ^а	5843,25 ^н +3026,7 ^н	9471,9	–
2017	275 170,35	251 329,2	9825,1 ^а	5318,35 ^н +2857,7 ^н	5840,0	–

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

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

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

В отличие от предыдущих лет законы об исполнении федерального бюджета за 2015–2016 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. и 1 января 2017 г., ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г.

¹ Для корректности сопоставления взята именно сумма от продажи акций «Роснефти» без учета промежуточных дивидендов (18,4 млрд руб.), которые в любом случае подлежали выплате в бюджет.

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

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

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

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

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

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

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

^л Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (а) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2016 гг.), (б) плата от реализации

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

соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (2012 г. и 2014–2016 г.) и (в) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2016 гг.).

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

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

^о Без учета суммы, полученной от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.), кроме выплаты промежуточных дивидендов.

^п Данные за 2016–2017 гг. даны в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего 2 категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

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

Почти на 11% выросла выплата дивидендов в бюджет, которая по своей абсолютной величине (251,3 млрд руб.) приблизилась к максимуму 2015 г. (259,8 млрд руб.). При этом произошел обвал перечисления части прибыли унитарными предприятиями. Эти поступления сократились более чем на 38%, что превысило годовые темпы падения в 2008–2009 гг. По своей абсолютной величине (5,8 млрд руб.) они оказались ниже уровня 2013 г., уступив бюджетным доходам от аренды земли, которые выросли на 4,4%, составив более 9,8 млрд руб.¹

Почти на 8% уменьшились совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 8,2 млрд руб.). Впервые с момента выделения в бюджетной отчетности в 2013 г. произошло сокращение (на 5,6%) доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (более 2,85 млрд руб.), а доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных) (более 5,3 млрд руб.), упали еще в большей степени (на 9%).

В структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (более 91% против 89%

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

годом ранее без учета средств от продажи пакета акций «Роснефти»). Доля арендных платежей за землю составила 3,6%, арендных платежей за имущество – 3,0%, прибыли, перечисленной ФГУПами, – 2,1%. Среди них по сравнению с 2016 г. сократился удельный вес двух последних источников.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 10), 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 10

**Доходы федерального бюджета от приватизации
и продажи имущества (невозобновляемые источники)
в 2000–2017 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2017) и иных форм участия в капитале (2005–2017) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	–	184,3 ^б
2001	10 307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10 448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94 077,6	89 758,6	3992,3 ^в	316,2+10,5 ^и
2004	70 548,1	65 726,9	3259,3 ^в	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41 254,2	34 987,6	5285,7 ^и	980,9 ^и
2006	24 726,4	17 567,9	5874,2 ^и	1284,3 ^о
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 ^и	5195,5 ^п
2008	12 395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^в	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^в	1438,7 ^г
2010	18 677,6	14 914,4	1376,2 ^в	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136 660,1	126 207,5	2425,2 ^в	8027,4 ^г
2012	80 978,7	43 862,9	16 443,8 ^в	20 671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55 288,6	41 633,3	1212,75 ^в	12 442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41 155,35	29 724,0	1912,6 ^в	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	18 604,1	6304,0	1634,55 ^в	10 665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416 470,5	406 795,2	2112,7 ^в	7562,6+0,012 (НМА) ^г
2017	21 915,1	14 284,5	1199,6 ^в	6429,7+1,3 (НМА) ^г

^а 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.

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

^в Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

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

^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.

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

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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета; (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (в) от реализации продуктов утилизации кораблей, (г) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов; (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

⁷ 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.

⁸ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (ж) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

⁹ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

¹⁰ Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

¹¹ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена во-

енная и приравненная к ней служба, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

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

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

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

Доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2017 г. сократились многократно (в 19 раз). В еще большей мере (в 28,5 раза) уменьшились поступления от продажи акций (до 14,3 млрд руб.). Эта величина оказалась ниже уровня 2010 г., превышая тем не менее более чем вдвое показатель 2015 г. (6,3 млрд руб.).

Более чем на 43% сократились доходы от продажи земельных участков, составив 1,2 млрд руб. против 2,1 млрд руб. годом ранее, что примерно соответствует уровню 2013 г. и кризисного периода 2008–2009 гг. В наименьшей степени (на 15%) сократились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (более 6,4 млрд руб.) явилась минимумом для всего периода, начиная с 2011 г.

Хотя поступления от продажи акций обеспечили в 2017 г. основную (около 2/3) долю совокупных доходов из невозобновляемых источников, их доля оказалась значительно меньше, чем годом ранее (около 98%). Соответственно удельный вес доходов от продажи прочих активов вырос на порядок и более. Продажа различного имущества обеспечила

более 29% совокупных доходов (в 2016 г. – 1,8%), а продажа земли – 5,5% (в 2016 г. – 0,5%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2017 г. (табл. 11) уменьшился по сравнению с предшествующим годом в 4,6 раза. Их абсолютная величина (297,1 млрд руб.) оказалась меньше и показателя 2015 г.

Таблица 11

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2017 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4544,1	12,5	31 849,6	87,5
2010	88 406,4	100,0	18 677,6	21,1	69 728,8	78,9
2011	240 964,1	100,0	136 660,1	56,7	104 304,0	43,3
2012	309 943,2/ 469 243,2*	100,0	80 978,7/ 240 278,7*	26,1/ 51,2*	228 964,5	73,9/ 48,8*
2013	209 114,85	100,0	55 288,6	26,4	153 826,25	73,6
2014	282 325,95	100,0	41 155,35	14,6	241 170,6	85,4
2015	303 975,2	100,0	18 604,1	6,1	285 371,1	93,9
2016	1 363 193,85/ 670 798,85**	100,0	416 470,5	30,6/ 62,1**	946 723,35/ 254 328,35°	69,4/ 37,9**
2017	297 085,45	100,0	21 915,1	7,4	275 170,35	92,6

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

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

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

После произошедшего годом ранее серьезного сдвига в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, обусловленного проведением сразу нескольких сделок с акциями крупнейших компаний (прежде всего, «Роснефти»), соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками вернулось к пропорциям 2015 г.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества упала более чем вчетверо – до 7,4%. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 69,4 до 92,6% в 2017 г. По своей абсолютной величине этот показатель стал вторым после 2015 г. за весь период с начала 2000-х годов, тогда как доходы

от приватизации и продажи имущества составили чуть более половины величины 2014 г., хотя и превосходили показатели 2008–2010 гг. и 2015 г.

6.1.7. Новая редакция государственной программы «Управление федеральным имуществом»: промежуточные итоги и перспективы реализации

Концентрированным выражением имущественной политики государства на современном этапе является Государственная программа (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев¹. Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12 были внесены существенные корректировки в программу 2014 г.

Финансирование и индикаторы результативности

Прежде всего, срок действия этой ГП продлен на 2019 г. с соответствующим увеличением второго этапа программы (2016–2019 гг.). При сохранении за Минэкономразвития России роли ответственного исполнителя повышен статус Росимущества, которое стало соисполнителем программы в части подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» по аналогии с Росрезервом в подпрограмме 2 «Управление государственным материальным резервом». Изменились также объемы бюджетного финансирования и его пропорции (табл. 12).

Таблица 12

Размер бюджетных ассигнований государственной программы «Управление федеральным имуществом» в 2013–2019 гг., млн руб.

Период	ГП 2013 г.*		ГП 2014 г. (исходная редакция)		ГП 2014 г. (редакция 2017 г.)	
	всего	с учетом дополнительного финансирования	всего	в том числе по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»	всего	в том числе по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»
2013	5474,3	5896,9	23 629,8	5673,8	23 287,2	5474,3
2014	5251,4	9666,6	22 093,5	5436,1	22 093,5	5436,1
2015	5275,1	9842,7	27 537,6	5298,9	27 938,9	5408,5
2016	5469,8	11 180,5	25 261,0	5138,9	24 854,5	4465,8
2017	5775,8	8028,8	26 903,6	5158,6	22 971,3	4127,6
2018	6192,0	7869,2	29 605,5	5531,4	22 491,1	4046,0
2019	–	–	–	–	22 172,6	3991,6
Всего	33 438,4	52 484,8	155 031,1	32 237,7	165 809,1	32 949,8

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

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

¹ Была утверждена распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М., ИЭП, 2013. С. 468–475.

Для 2017–2019 гг. характерно продолжение появившейся годом ранее тенденции сокращения расходов на реализацию ГП по сравнению с исходной версией ГП: на 15% в 2017 г. и на 24% в 2018 г. Закономерно сказалось влияние бюджетных ограничений, вызванных теми непростыми условиями, в которых оказалась российская экономика в последние годы. Естественно, что в новой редакции документа в отличие от госпрограммы 2013 г. отсутствуют целевые индикаторы, достижимые в случае выделения дополнительных ресурсов.

В целом за 7 лет (2013–2019 гг.) объем финансовых ресурсов из федерального бюджета на реализацию ГП составит 165,8 млрд руб., что примерно на 10,8 млрд руб. (или 7%) больше, чем в исходной версии ГП для 6-летнего временного интервала (2013–2018 гг.). Однако прирост за счет продления срока действия ГП в отношении подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» минимален (около 712 млн руб.). Объем ее финансирования дополнительно в 2019 г. примерно на 15% меньше среднегодового объема в новой редакции ГП и на ¼ – в исходной, не говоря уже о ГП 2013 г., где указывались объемы ассигнований только для нее. Как и в исходной версии, адресатом основной части бюджетных ассигнований является подпрограмма «Управление государственным материальным резервом». На долю подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» приходится менее 20% совокупного финансирования за 2013–2019 гг. В годовых же объемах 2017–2019 гг. ее доля еще меньше (около 18%). При этом необходимо иметь в виду, что везде речь идет именно о плановых, а не реальных объемах бюджетного финансирования.

Цели и задачи ГП в новой редакции сформулированы более лаконично. Вне проблематики управления государственным материальным резервом ее целью является совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества, а задачами – повышение эффективности и качества управления им. Целевыми индикаторами и показателями ГП по-прежнему являются средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием и имущества государственной казны РФ (%), тогда как в исходной редакции к ним также относилась динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом.

Ожидаемые результаты ГП в новой редакции заключаются в завершении к 2019 г. реформирования системы продажи федерального имущества и увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 24% в 2019 г.

В исходной версии документа основные прогнозируемые результаты не имели привязки к срокам и количественного выражения и носили тезисный характер: (1) оптимизация состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, а также формирование экономической основы деятельности публично-правовых образований (с точки зрения обеспечения осуществления задач и интересов РФ); (2) повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием с определением долго- и краткосрочных целей и задач управления; (3) ограничение расширения государственного сектора экономики, в том числе путем установления и соблюдения системы адекватных запретов и ограничений, замещения прямого участия государства в экономике мерами отраслевого и иного регулирования, а также соблюдения

принципов планомерности, устойчивости и гарантий долгосрочности реализации заявленных целей и задач.

Таким же образом формулировались результаты и для подпрограммы 1. Отметим, что все эти три тезиса есть и в новой редакции ГП, как и в исходной версии документа, так и в его текстовой части (Приоритеты и цели государственной политики, в том числе общие требования к государственной политике субъектов РФ), но уже не как результаты, а как эффекты, которые возможно получить в случае достижения целей программы.

В новой редакции паспорта подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» *цели* и *задачи* также получили иную, более краткую формулировку.

В качестве *целей* определены: I – оптимизация состава и структуры федерального имущества; II – повышение результативности управления им; III – обеспечение эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества.

К *задачам* отнесены: (1) определение целевого назначения, оптимального состава и структуры федерального имущества; (2) повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения его объектов в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации; (3) повышение эффективности и качества управления компаниями с государственным участием, объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности; (4) расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за управление и использование федерального имущества; (5) повышение эффективности системы учета и мониторинга использования федерального имущества.

Изменился и набор целевых индикаторов, относящихся к подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». Количество показателей, имеющих количественное выражение, уменьшилось с 16 до 14. Применительно к оптимизации состава и структуры масштабов федерального имущества, как и в старой редакции, речь идет о таких показателях как доля объектов федерального имущества (по категориям), для которых определена целевая функция (хозяйственные общества с долей государства, ФГУ, объекты казны), темпы сокращения численности объектов (для ФГУПов и АО) – процент ежегодно, для земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот (кроме ограниченных в обороте и изъятых из него) и ее прочих объектов (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ) – процент к величинам за 2012 г. Единственным отличием в этой части стало исключение из набора показателя доли ФГУПов, для которых определена целевая функция.

Наибольшие подвижки произошли в блоке показателей, характеризующих эффективность управления федеральным имуществом. Агрегированный показатель (процент) выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации, заменен двумя, которые призваны отображать различные стороны процесса управления имуществом.

Результативность приватизации должна характеризоваться долей денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций, и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема поступлений в федеральный бюджет соответствующих денежных средств в соответствии с распоряжением Правительства РФ об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших акционерных обществ). В связи с этим стоит подчеркнуть, что в новом наборе отсутствует

показатель количества продаж крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями президента РФ и/или Правительства РФ в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи).

Для характеристики результативности использования имущества выбран процент обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запланированного уровня на отчетный год (с учетом решений Правительства РФ о невыплате дивидендов).

Особняком стоит еще один новый показатель – соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации. Его экономический смысл не вполне очевиден, но можно предположить, что он связан с тем, что в последние годы Росимущество все больше внимания стало уделять реализации выморочного и конфискованного имущества.

В части характеристики инструментария управления принадлежащими государству активами сохранился и в новой редакции показатель доли государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием дополняет доля АО (включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 № 91-р¹, а также иных АО, контрольный пакет акций которых находится в собственности РФ), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест.

Сократился блок индикаторов, характеризующих контроль за управлением федеральным имуществом и состояние технологического развития управленческих процессов. В нем остались всего лишь два показателя, имевшихся в старой версии: доля объектов федерального имущества, учтенных в его реестре, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года) и доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом.

В числе отсутствующих в новой редакции оказались показатели долей хозяйственных обществ с 100% долей РФ и государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в федеральную государственную информационно-аналитическую систему «Единая система управления государственным имуществом» (далее – ФГИАС ЕСУГИ) от общего количества соответствующих организаций, а также доля электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями от общего документооборота с государственными организациями.

Ожидаемыми результаты подпрограммы 1 в новой редакции являются:

– определение к 2019 г. целевой функции для 100% организаций с государственным участием;

¹ В отношении этих компаний позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне.

- приведение состава организаций, акции (доли) и имущество которых находятся в федеральной собственности, в соответствие с задачами и стратегическими интересами Российской Федерации к 2019 г.;
- обеспечение конкурентоспособности и повышение качества корпоративного управления компаний с государственным участием в соответствии с международными аналогами;
- увеличение темпов сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) с 1% в 2013 г. до 12% в 2019 г.;
- существенное увеличение доли земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- обеспечение расширения системы публичного контроля за управлением федеральным имуществом и его отчуждением;
- обеспечение полноты учета всех объектов федерального имущества в единой системе учета и управления федеральным имуществом;
- обеспечение ежегодного достижения бюджетных показателей по поступлениям средств от использования и продажи федерального имущества.

Цели и задачи в новой редакции

При определении приоритетов и целей государственной политики наряду с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, появилась отсылка на Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ранее упоминались федеральные законы без всякой конкретизации).

В понятийный аппарат документа было внесено определение независимых экспертов, как лиц, не замещающих государственные должности РФ или не являющихся государственными служащими РФ, которые избраны в органы контроля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности. Аналогичное уточнение в отношении к госслужбе сделано и для профессиональных директоров, как лиц, избранных в органы управления АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Как уже указывалось выше, цели и основные прогнозируемые результаты в области управления федеральным имуществом сформулированы более четко по сравнению с исходной редакцией государственной программы.

В то же время такие конкретные результаты, ранее намеченные к достижению в 2018 г., как увеличение доли акций компаний с государственным участием, обращающихся на российском организованном рынке ценных бумаг, и их поэтапное удвоение (увеличение количества контролируемых РФ открытых акционерных обществ (ОАО), акции которых допущены к обращению на российском организованном рынке ценных бумаг), отсутствие федеральных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения, обеспечение государственной регистрации прав на объекты федерального имущества в единой системе учета и управления, в новой редакции отсутствуют. При ссылке на международные аналоги в плане повышения качества корпоративного управления в компаниях с участием государства отсутствует упоминание инвестиционной привлекательности и публичности.

Произошло определенное переформатирование целей и задач подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». Количество целей сократилось с 5 до 3, а многие из задач стали формулироваться иначе.

Первая цель (в новой редакции, I), состоящая в оптимизации состава и структуры федерального имущества, с содержательной точки зрения выглядит более объемно, нежели в исходной редакции ГП (простое определение целей управления объектами). Соответственно определение целевого назначения, оптимального состава и структуры федерального имущества подается в тексте уже как задача (1), тогда как ранее задач в этом аспекте ставилось больше, а формулировались они более пространно (сопоставление объектов управления федерального имущества с задачами и интересами РФ, как публично-правового образования, в том числе с полномочиями, которые возложены на федеральные органы государственной власти, формирование системы управления федеральным имуществом, предусматривающей достижение определенных целей путем реализации «дорожных карт», определения структурного состава федерального имущества и последовательности разгосударствления его объектов как бизнес-единиц).

Однако приведенный далее инструментарий для решения задач практически полностью совпадает. Это относится и к особо выделенной в рамках достижения первой цели задаче (2) повышения эффективности продажи федерального имущества и совершенствования мер вовлечения его объектов в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации.

В исходной редакции ГП соответствующие мероприятия рассматривались как инструментарий при решении задач для достижения отдельно взятой второй цели (достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики). Такими задачами являлись переход от продажи отдельного имущества или объектов федерального имущества к продаже бизнес-единиц, повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли), в уставных капиталах которых находится федеральная собственность, с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики, поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных федеральных организаций. В числе прочих мероприятий, предлагавшихся для реализации в этом аспекте в исходной редакции, в контексте упрощения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества упоминалось определение в качестве необходимых и достаточных оснований для регистрации права наличия выписки из реестра федерального имущества и документов технической инвентаризации.

Вторая цель (в новой редакции, II), состоящая в повышении результативности управления федеральным имуществом, сформулирована более лапидарно, нежели в исходной версии ГП (*третья цель* – повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, переданными на вещном праве федеральным организациям, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также имуществом, составляющим государственную казну РФ).

Более кратко сформулирована и ключевая задача (3), состоящая в повышении эффективности и качества управления компаниями с государственным участием, объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

В исходной редакции ГП в числе таких задач упоминались повышение качества корпоративного управления компаниями с государственным участием и эффективности деятельности вертикально интегрированных структур и холдингов, совершенствование механизмов реализации прав государства как акционера в отношении открытых акционерных обществ (ОАО), обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов федерального имущества федеральных организаций, минимизация количества объектов, составляющих государственную казну РФ (временное состояние нахождения федерального имущества), обеспечение имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами, в том числе путем проведения мероприятий по размещению соответствующих организаций в зданиях, отвечающих современным требованиям к эксплуатации и решению возложенных на органы власти полномочий, обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и максимизации доходности.

Как и в случае с первой целью, перечень мероприятий, которые обеспечивают решение поставленных задач, в исходной и новой редакциях ГП совпадает, за исключением упоминания в действующем документе наряду с органами управления также и органов контроля компаний с госучастием, а применительно к ним – независимых экспертов.

Третья цель (в новой редакции, III) состоит в обеспечении эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества. В исходной редакции (четвертая цель) она формулировалась более пространно: «обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств». Кроме того, в качестве самостоятельной пятой цели выделялось обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления им, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и предоставления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

В новой редакции в рамках достижения третьей цели выделены всего две задачи: (4) расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за управление, и использование федерального имущества, (5) повышение эффективности системы учета и мониторинга использования федерального имущества.

Исходная редакция содержала более широкий спектр таких задач (повышение ответственности лиц (субъектов управления), которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом, ответственности за нарушение порядка управления им, представление отчетности об управлении федеральным имуществом при совершенствовании ее порядка и форм, достижение установленных показателей деятельности федеральными организациями и компаниями с государственным участием, формирование и развитие целостной системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом, усиление мониторинга и расширение форм контроля за его использованием, достижением установленных показателей деятельности). Их дополняли задачи, вытекавшие из цели обеспечения учета и мониторинга федерального имущества (повышение эффективности учета федерального имущества через определение его состава и уровня детализации объектов учета, формирование систем учета и управления федеральным имуществом, управления и хранения документов (библиотеки

управленческих решений) путем перевода существующего бумажного архива документов в сфере управления федеральным имуществом в электронный вид, переход к взаимодействию субъектов управления в электронной форме, формирование новых каналов взаимодействия субъектов управления федеральным имуществом, потенциальных инвесторов и общественности).

Подобно указанным выше целям инструментарий для решения поставленных задач в исходной и новой версиях документа практически полностью совпадает. Единственным исключением является упоминание в действующей редакции действий, направленных на повышение качества составления прогноза и планирования поступлений в федеральный бюджет от продажи и использования федерального имущества.

Предварительные итоги реализации

Новая редакция ГП, как и исходная, содержит целый ряд приложений, наибольший интерес из которых представляют сведения о значениях показателей (индикаторов). Их публикация позволяет не только сравнить две версии документа, но и оценить достижения программы на протяжении первой половины периода ее реализации (табл. 13–16)¹.

Таблица 13

Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. и индикаторы на период до 2019 г. в части определения целевой функции (доля активов с определенной целевой функцией)

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля ФГУПов, %*	25	87,1	35	97,8	45	100	60	100	–	–	–
Доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, %	25	58,9	35	61	45	68	50	65,5	100	100	100
Доля объектов казны РФ, %	5	45	10	27,1	15	39	20	**	40	45	50
Доля ФГУ, %	–	0	–	20,5	–	32	5	49	60	100	100

*Показатель отсутствует в новой редакции ГП 2017 г.

**Показатель рассчитывался с помощью информационной системы «КАЗНА» (далее – ИС «КАЗНА»). По результатам проведения контрольного мероприятия Счетной палаты РФ «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы «Управление федеральным имуществом») на объекте Федеральное агентство по управлению государственным имуществом выявлена некорректная работа ИС «КАЗНА» в части количественного учета объектов. Технические проблемы ИС «КАЗНА» привели к использованию некорректных данных при расчете показателя за предыдущие периоды и неверным значениям показателей.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 31 марта 2017 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 годы; www.rosim.ru.

Динамика реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. в части определения целевой функции объектов свидетельствует об опережающем достижении плановых величин по всем их категориям (табл. 13). В отношении унитарных

¹ Несмотря на то, что в документе первым этапом реализации назван период 2013–2015 гг., продление срока действия ГП до 2019 г. (включительно) и публикация Росимуществом Отчета о своей деятельности в 2016 г. делают целесообразным рассмотрение имеющихся результатов за период 2013–2016 гг.

предприятий формальные плановые показатели 2018 г. достигнуты досрочно, уже в 2015 г., что, вероятно, обусловило исключение данного показателя из набора индикаторов в новой редакции ГП.

Таблица 14

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг.
и индикаторы на период до 2019 г. в части оптимизации его состава
и структуры**

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Ежегодное сокращение количества АО с государственным участием по отношению к предыдущему году, %	Не менее 9	10,3	Не менее 15	8,8	Не менее 12	12	Не менее 6	20,9	Не менее 5	Не менее 6	Не менее 7
Ежегодное сокращение количества ФГУПов по отношению к предыдущему году, %	Не менее 6	6,9	Не менее 12	6,3	Не менее 13	12	Не менее 15	9,7	Не менее 20	Не менее 13	Не менее 13
Продажи крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями президента РФ и/или Правительства РФ в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи), ед.*	Не менее 4	6	Не менее 4	2	Не менее 4	0	Не менее 4	3	–	–	–
Сокращение площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте), %	5	3,7	10	21,5	15	17	20	33,9	25	30	35
Сокращение количества объектов имущества казны РФ (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 г. (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ), %	1	2,5	3	4,6	5	5	7	**	9	11	12

*Показатель отсутствует в новой редакции ГП 2017 г.

**Показатель рассчитывался с помощью информационной системы «КАЗНА» (далее – ИС «КАЗНА»). По результатам проведения контрольного мероприятия Счетной палаты РФ «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы «Управление федеральным имуществом»)» на объекте Федеральное агентство по управлению государственным имуществом выявлена некорректная работа ИС «КАЗНА» в части количественного учета объектов. Технические проблемы ИС «КАЗНА» привели к использованию некорректных данных при расчете показателя за предыдущие периоды и неверным значениям показателей.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 31 марта 2017 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 годы; www.rosim.ru.

В отношении других категорий активов на 2017–2019 гг. закономерно приняты более высокие значения показателей: для хозяйственных обществ определение целевой функ-

ции должно быть завершено уже в 2017 г. (в исходной редакции – в 2018 г.), для учреждений – в 2018 г., тогда как в старой редакции к данному сроку ожидалось, что это будет сделано всего для 15% ФГУ. Особо следует сказать об объектах казны. Предполагается, что и для этой категории определение целевой функции пойдет быстрее, чем предусматривал график изначальной редакции ГП. Тем не менее к 2019 г. это должно быть сделано в отношении лишь половины объектов, а технические проблемы ИС «КАЗНА», выявленные Счетной палатой РФ и отмеченные в Отчете о деятельности Росимущества за 2016 г., неизбежно ставят вопрос об обоснованности указанных значений данного показателя.

Динамика реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. в части оптимизации его состава и структуры (*табл. 14*) свидетельствует о заметных отклонениях в сокращении коммерческих организаций, имеющих отношение к государственной собственности (унитарных предприятий и хозяйственных обществ с госучастием). Только в 2013 г. наблюдалось примерное совпадение планируемых и достигнутых величин. В 2014 г. динамика сокращения количества относящихся к коммерческим организациям субъектов хозяйствования оказалась ниже планируемых ориентиров: в отношении АО с госучастием – 8,8% (против не менее 15%), в отношении ФГУПов – 6,3% (против не менее 12%). В 2015 г. величина сокращения по АО совпала с запланированным значением (12%), а по ФГУПам оказалась чуть меньше его (12% против 13%). В 2016 г. при явном отклонении показателя сокращения количества ФГУПов (9,7% против не менее 15%) темп уменьшения численности АО более чем втрое превышал запланированный (20,9% против не менее 6%). Указанные в новой редакции ГП темпы их сокращения в 2017–2019 гг. характеризуются более низкими, чем в исходной версии, значениями (5–7% против 8 и 18% в 2017–2018 гг.). Для ФГУПов они совпадают (20% в 2017 г. и 13% в 2018–2019 гг. против 20 и 13% в 2017–2018 гг. в версии 2014 г.).

В исходной редакции ГП одним из важных индикаторов госпрограммы являлось проведение начиная с 2013 г. не менее 4 сделок по продаже крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (биржевые сделки и стратегические продажи) в отношении объектов, предусмотренных к продаже решениями президента и/или Правительства РФ в текущем году. Значение этого показателя в докризисном 2013 г. (6 ед.) превысило указанный ориентир в 1,5 раза. В 2014 г. по сравнению с 2013 г. произошло заметное (втрое) сокращение количества таких сделок, а в 2015 г. они вообще не проводились. Показатель же 2016 г. (3 ед.) после их возобновления оказался больше, чем в 2014 г. (2 ед.), но вдвое меньше, чем в 2013 г. (6 ед.). В итоге в целом за 4-летний период (2013–2016 гг.) общее количество указанных сделок (11 ед.) составило менее 3/4 от суммы ежегодных величин, исходя из содержания ГП.

Сокращение площади земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот (по отношению к 2012 г.), после небольшого отставания на старте ГП (2013 г.) в дальнейшем опережало заданные ориентиры, причем в 2014 г. и 2016 г. превышение составляло более 1,5–2 раз. В свете достигнутого в 2016 г., по итогам которого площадь земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот (по отношению к 2012 г.), уменьшилась более чем на 1/3, ориентиры новой редакции ГП на 2017–2019 гг. выглядят инерционно, поскольку полностью совпадают со значениями показателей исходной версии (сокращение на 25–35% по сравнению с 2012 г.).

То же самое относится и к динамике количества прочих объектов казны РФ. В 2017–2019 гг. по отношению к 2012 г. оно должно уменьшиться на 9–12%, тогда как в 2013–2015 гг. темпы сокращения опережали запланированные значения или совпадали с ними. В 2016 г. выявилась проблема корректности расчета показателей с использованием данных ИС «КАЗНА», о чем упоминалось выше.

Применительно к инструментарию управления принадлежащими государству активами (*табл. 15*) де-факто речь идет о показателе доли госслужащих в органах управления и контроля в АО с государственным участием. Уже в 2013 г. величина данного показателя (более 1/3) была существенно меньше плановой величины (1/2). Похожая картина наблюдалась и после наступления кризисных явлений в экономике в 2014–2016 гг., хотя на уровне главы правительства и было заявлено о временном возврате госслужащих в органы управления госкомпаний в целях осуществления более плотного контроля (без уточнения масштаба и сроков таких шагов)¹. В этот период доля госслужащих оказалась даже несколько меньшей, чем предусматривали ориентиры исходной редакции ГП на период 2014–2018 гг. (постоянная величина в 30%). Поэтому зафиксированные в новой редакции ГП значения показателя доли госслужащих на 2017–2019 гг. (50%), соответствующие уровню 2013 г., вызывают вопросы.

Таблица 15

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2013–2016 гг. и индикаторы на период до 2019 г. в части
инструментария управления государственными активами
(реально – только АО с государственным участием)**

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием, %	50	34,3	30	29,6	30	27	30	28,7	50	50	50
Доля АО (включенных в Спецперечень*, а также иных АО, с контрольным пакетом акций в собственности РФ), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест, % **	–	–	–	–	–	–	–	–	70	80	90

*Компании, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне.

**Новый показатель, появившийся в редакции ГП 2017 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 31 марта 2017 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2016 г.; www.rosim.ru.

Что же касается нового индикатора (доля АО, в долгосрочные программы которых включены определенные показатели), то по состоянию на 1 августа 2017 г. значения показателей производительности труда и реализации мероприятий по его повышению

¹ В точке кризиса, но без страха // Российская газета, 15 января 2015, № 4 (6575), с. 1, 4.

были включены в долгосрочные программы развития (ДПР) 41-го из 50-ти АО Спецперечня (или 82%), а также 134 из 252 АО, не включенных в Спецперечень с совокупной долей государства более половины капитала (или более 53%)¹. Таким образом, если наиболее важные компании с участием государства уже достигли уровня 2018 г., то в отношении прочих компаний, где в федеральной собственности находится контрольный пакет акций, данная задача является более чем актуальной. Правда, при этом необходимо иметь в виду, что речь идет лишь о тех из них, которые ведут стабильную финансово-хозяйственную деятельность, а права акционера осуществляет Росимущество².

Таблица 16

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2013–2016 гг. и индикаторы на период до 2019 г. в части технологического
развития процессов управления**

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих учету объектов (в рамках текущего года), %	70	96,6	80	100	80	80	80	80,2	80	80	90
Доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом, %	10	40	35	98	50	98	65	93,3	100	100	100
Доля электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями от общего документооборота с государственными организациями, %*	5	6,1	35	21,1	60	38	75	57,3	–	–	–
Доля государственных организаций со 100% долей РФ**, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций со 100% долей РФ, %*	–	0	1	37,8	10	39	20	40	–	–	–
Доля государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций с долей РФ менее 100%, %*	–	0	–	...***	1	20	10	15,7	–	–	–

*Показатель отсутствует в новой редакции ГП 2017 г.

**При этом в тексте ГП 2014 г. данный индикатор упомянут в отношении категории хозяйственных обществ со 100% долей РФ, которая отличается от совокупности государственных организаций со 100% долей РФ.

***Данные о его величине показателя доли государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций с долей РФ менее 100%, за 2014 г. отсутствуют.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в ред. от 31 марта 2017 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 гг.; www.rosim.ru.

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

² Без учета АО, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (ГК), либо по таким АО заключен договор доверительного управления, а также тех, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, и находящихся в стадии ликвидации, реорганизации.

Динамика реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. в части технологического развития управленческих процессов (*табл. 16*) свидетельствует о достижении плановых величин по большинству показателей, причем в отношении ряда индикаторов речь идет о значительном опережении заданных ориентиров.

В частности, в 2014–2016 гг. удалось добиться близкого к полному предоставлению госуслуг в электронном виде (более 90% при 35, 50 и 65% соответственно, как величинах, зафиксированных в ГП). Закономерен полный перевод услуг, оказываемых Росимуществом, в электронный вид, предусмотренный новой редакцией ГП в 2017–2019 гг., хотя в исходной редакции документа 100% величины было намечено достичь в 2018 г.

Больше вопросов вызывает экстраполяция на ближайшие годы (2017–2018 гг.) степени полноты учета объектов федерального имущества, для которой в ГП, начиная с 2014 г., приведена постоянная величина в 80%, лишь в 2019 г. она должна возрасти до 90%. На практике в 2015–2016 гг. значения этого показателя оказались меньше, чем в 2013–2014 гг., хотя и соответствовали плановому значению.

С большим опережением по отношению к графику госпрограммы в исходной редакции шла и полная интеграция государственных организаций в ФГИАС ЕСУГИ. Удельный вес организаций со 100% долей РФ, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, составил в 2016 г. 40% их общего количества (при плановой величине 20%), а для организаций с долей РФ менее 100% – 15,7% (при плановой величине 10%), хотя значение последнего показателя в 2015 г. было несколько большим (20%). Напротив, с отставанием от графика происходило увеличение доли электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами в общем документообороте с государственными организациями. Тем не менее по итогам 2016 г. величина этого показателя превысила половину (более 57% при плановой величине в 75%).

С точки зрения обеспечения бюджетной результативности на протяжении всего периода 2013–2016 гг. наблюдалось перевыполнение плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом (за исключением доходов от приватизации). Значения этого показателя составили в 2013 г. – 103,4%, в 2014 г. – 157,8%, в 2015 г. – 108,0%, в 2016 г. – 103,4%. Для 2017–2019 гг. этот показатель уже не учитывается.

Закономерно, что в отношении двух новых показателей, характеризующих результативность управления государственным имуществом для федерального бюджета, в 2017–2019 гг. предусмотрено выполнение бюджетных заданий в полном объеме. При этом для показателя поступления денежных средств от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ сделано важное уточнение, исключающее из них поступления от продажи акций крупнейших АО, а для показателя поступлений от доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, должны учитываться решения Правительства РФ о невыплате дивидендов.

Гораздо больше вопросов вызывает другой новый показатель. Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации, на протяжении 2017–2019 гг. должно постепенно повышаться. Но указанные значения (30% в 2017 г., 40% в 2018 г., 50% в 2019 г.) позволяют говорить о допустимости ценовой политики,

исходящей преимущественно из неликвидного характера распродаваемого имущества, которое является таковым далеко не всегда.

Иллюстрацией этого является ситуация с реализацией люксового имущества ряда знаковых персон. Так, автомобиль Mercedes-Benz G63AMG, ранее принадлежавший Р. Шамсуарову¹, реализовывался Территориальным управлением Росимущества в Москве на электронной торговой площадке Сбербанк-АСТ. Рыночная стоимость автомобиля была определена профессиональным оценщиком и составила 7538 тыс. руб. В связи с отсутствием заявок в рамках проведения первых торгов указанная стоимость была снижена относительно первоначальной на 30% в соответствии с пунктом 17(1) Положения о реализации имущества, обращенного в собственность государства, утвержденного постановлением Правительства РФ.

Аукцион по продаже автомобиля, сам принцип проведения которого предполагает возможность увеличения цены по мере возрастания активности со стороны участников, прошел 27 декабря 2017 г. и признан состоявшимся, т.е. по его результатам определен победитель (покупатель). Торги стартовали с цены 5276,6 тыс. руб. и завершились на отметке 6068,09 тыс. руб., что на 15% больше начальной цены, но почти на 1/5 меньше стоимости, определенной оценщиком².

Помимо сведений о значениях показателей (индикаторов) в новой редакции ГП, в приложениях к ней приведены Перечень основных мероприятий, Сведения об основных планируемых мерах правового регулирования, Ресурсное обеспечение реализации Программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, План реализации Программы на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. Не вдаваясь в детали, отметим резкое сокращение пакета нормативных правовых актов (НПА), предполагаемых к принятию. Речь идет о внесении изменений всего в один закон и два президентских указа, тогда как прежняя версия содержала перечень из 22 НПА, а ГП 2013 г. – 28 НПА.

Подводя итоги в связи с принятием в 2017 г. новой редакции ГП «Управление федеральным имуществом», стоит отметить следующее. Несомненно, на протяжении последних 5 лет она является одним из важнейших инструментов экономической политики государства. Ее появления можно было ожидать еще после принятия общей Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г., а на новом этапе приватизации с начала 2010-х годов потребность в таком комплексном документе прикладного характера стала весьма актуальной.

Итоги реализации подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» в 2013–2016 гг., учитывая значения большинства индикаторов, указывают на явное опережение содержащихся в программе ориентиров, что относится к формальному определению (но не аргументированной оценке) целевой функции объектов федерального имущества и управлению им, включая технологический аспект этого процесса. Наряду с этим имело место известное отклонение в сокращении коммерческих организаций, имеющих отношение к государственной собственности (унитарных предприятий и хозяйственных обществ с госучастием), при довольно неожиданных успехах в снижении имущественной части казны (земельные участки). Суммарное количество сделок по продаже крупных активов через публичное

¹ Сын вице-президента нефтяной компании ЛУКОЙЛ, фигурант громкого дела о гонках на внедорожнике. Суд постановил изъять в доход государства арестованный в качестве вещественного доказательства по делу внедорожник Mercedes-Benz Gelandewagen.

² www.rosim.ru, 15.01.2018.

предложение акций в целом за 4-летний период оказалось меньше суммы ежегодных величин, согласно содержанию документа, в основном за счет итогов 2014–2015 гг.

Недавние изменения, внесенные в программу, сводятся к следующему:

– в условиях происходящего последние годы сокращения объема бюджетных ассигнований действие данного документа продлено на 1 год (до 2019 г.), а основная часть финансирования в ближайшие годы, как и ранее, приходится на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом»;

– цели и задачи, как в самой ГП, так и в подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации», получили более краткую и четкую формулировку;

– ожидаемые результаты частично получили привязку по времени (завершение реформирования системы продажи федерального имущества и определение целевой функции для организаций с государственным участием к 2019 г.) и количественное выражение (динамика сокращения имущества казны РФ) при практической неизменности инструментария для решения поставленных задач;

– существенно обновился набор индикаторов, характеризующих реализацию документа (изъятие большинства показателей, относящихся к технологиям управления, и показателя количества сделок по продаже крупных активов через публичное предложение акций, детализация показателей, характеризующих бюджетную эффективность управления имуществом (включая приватизацию), появление новых небесспорных показателей, относящихся к развитию компаний с госучастием и продаже имущества, обращенного в собственность государства).

С учетом достигнутого в 2013–2016 гг. и сделанных корректировок дальнейшие перспективы государственной программы «Управление федеральным имуществом» в целом можно оценить как относительно благоприятные. Очевидными предпосылками для этого являются ориентация на замедленную или инерционную динамику сокращения количества принадлежащих государству активов, стабильность предполагаемых значений показателей доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием и полноты учета объектов федерального имущества до 2019 г., исключение при оценке бюджетных доходов от продажи акций итогов сделок по крупнейшим компаниям, в которых, как показывает практика последних лет, присутствует сильное влияние конъюнктурной составляющей, учет отдельных решений о невыплате дивидендов при перечислении дивидендных поступлений в федеральный бюджет.

Наряду с этим необходимо указать на *некоторые проблемные аспекты*, характерные для ГП и в ее новой редакции.

Во-первых, очевиден приоритет количественного подхода при оценке возможного сжатия государственного сектора. Содержащиеся в документе темпы сокращения численности АО с госучастием и ФГУПов никак не обоснованы ни с позиций конечной оценки количества таких хозяйствующих субъектов, необходимых для реализации государственных функций и адекватного исполнения государством своей роли в экономике, ни с точки зрения задействования конкретных механизмов государственного имущественного контроля (унитарные предприятия различных видов, доля той или иной величины в капитале хозяйственных обществ (АО и ООО), использование специального права «золотая акция», особые организационно-правовые формы, формально относящиеся к некоммерческим организациям (государственные корпорации и компании, автономные учреждения)).

Если отталкиваться от данных Росстата о численности относящихся к федеральной государственной собственности субъектов хозяйствования на начало 2017 г.¹, а именно 1356 хозяйственных обществ и 1245 ФГУПов, то при реализации заложенных в ГП ориентиров к 2020 г. количество таких организаций сократится примерно до 1100 и 750 ед. Между тем имевшийся к началу 2017 г. масштаб государственных активов на федеральном уровне по всем категориям юридических лиц многократно меньше, чем по данным вышеупомянутой Концепции 1999 г.: 1,4 тыс. хозяйственных обществ против около 3,9 тыс. (сокращение почти втрое), порядка 1,25 тыс. государственных унитарных предприятий против почти 13,8 тыс. (сокращение более чем на порядок), 16,2 тыс. учреждений против 23,1 тыс. (сокращение почти на 30%). Некоторым исключением являются учреждения, по которым ГП не содержит показателя ежегодного сокращения в отличие от хозяйственных обществ с госучастием и унитарных предприятий.

Содержательная сторона данного вопроса состоит в том, что реализацию целевого подхода в отношении принадлежащего государству имущества важно дополнять проработкой потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, как таковой, сравнительной экономической и аллокационной эффективности государственного и частного секторов, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом. К тому же оптимизация состава и структуры государственных активов, находящая свое воплощение в уменьшении их количества, не тождественна приватизации. Свою роль играют внесение пакетов акций и иного имущества в уставный капитал различных интегрированных структур, контролируемых государством, передача активов на другой уровень публичной собственности, ликвидация хозяйствующих субъектов в рамках процедур несостоятельности (банкротства).

Во-вторых, переход к оценке бюджетной эффективности приватизации через степень исполнения прогноза, содержащегося в приватизационной программе (без учета крупнейших продаж), неизбежно ставит вопрос о качестве его составления и планирования поступлений в федеральный бюджет от продажи и использования федерального имущества в плане обоснования соответствующих величин.

В прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. установлена величина поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 5,6 млрд. руб. ежегодно, а по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. в федеральный бюджет по итогам состоявшихся продаж (помимо крупнейших) было перечислено 5,83 млрд руб., т.е. плановое задание выполнено на 104%. Относительную легкость в достижении результатов в этой части хорошо иллюстрируют и итоги предыдущей программы, которой была установлена величина ежегодных бюджетных поступлений в 3 млрд руб., тогда как на практике они составили в 2014 г. – 8,0 млрд руб., в 2015 г. – 7,3 млрд руб., в 2016 г. – 9,5 млрд руб.

По-прежнему отсутствуют индикаторы, указывающие на внебюджетные эффекты приватизации (привлечение инвестиций, развитие конкуренции и фондового рынка, динамика занятости). При этом в финальном (перед перечислением приложений) абзаце

¹ Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, www.gks.ru, 20 марта 2017 г.

текстовой части программы на высвобождение трудовых ресурсов, задействованных в настоящее время в государственном секторе, указано отдельно в качестве дополнительного эффекта реструктуризации федерального имущества наряду со снижением бремени расходов на содержание его объектов и расширением материальной базы коммерческого сектора экономики.

В-третьих, имеется целый ряд вопросов, касающихся непосредственного управления принадлежащими государству активами. Показатель доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием не дает полного представления о составе всего корпуса представителей государства, так как за кадром остаются пропорции между другими группами таких лиц, которых обобщенно именуют профессиональными директорами (профессиональные поверенные и независимые директора).

Для оценки перспектив изменения данного показателя необходимо принимать во внимание возможность и целесообразность привлечения профессиональных директоров в органы управления и контроля организаций, действующих в сфере ВПК и связанных с национальной безопасностью, что является предметом самостоятельного обсуждения¹, а также в дочерние и зависимые общества (ДЗО) вертикально-интегрированных структур и холдинговых компаний. Очевидно, что по мере продажи госпакетов акций в компаниях, занятых обычными видами деятельности, не попадающих под ограничения, и потенциального распространения практики привлечения профдиректоров в дочерние и зависимые общества количественные характеристики формата представительства госслужащих могут потребовать серьезного пересмотра.

Показатель доли АО с госучастием, в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест, характеризует лишь один из аспектов технико-экономической эффективности, к тому же не в части результатов. Вне рассмотрения остается и качество корпоративного управления.

Из текста ГП не вполне ясно, тождественен ли запланированный на отчетный год уровень дивидендных поступлений соответствующей величине в законе о федеральном бюджете и каков порядок учета решений Правительства РФ о невыплате дивидендов.

Совершенно отсутствуют индикаторы, характеризующие управление такими составляющими государственного имущественного комплекса, как унитарные предприятия, учреждения, объекты недвижимого имущества, включая земельные участки.

В-четвертых, в документе не содержится анализ рисков, на минимизацию которых нацелены мероприятия программы. Прежняя ГП «Управление федеральным имуществом» 2013 г. к таковым относил усиление неформального государственного давления на приватизируемые компании в случае недостаточного развития регулирования в соответствующих отраслях, расширение государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации, ограниченность позитивных структурных эффектов от приватизации при запаздывающем характере «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата, развитию условий для конкуренции, совершенствованию корпоративного управления, непрозрачность подготовки и принятия управленческих решений в условиях инертности органов государственной власти, формального подхода к внедрению управленческих новаций. Их дополняли риски, которые могут возникнуть непосредственно при ее

¹ Прежняя ГП «Управление федеральным имуществом» 2013 г., имевшая в качестве одного из индикаторов долю госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием, делала исключение для компаний, действующих в сфере ВПК и связанных с национальной безопасностью.

реализации: несовершенство законодательства, несоответствие состава имущества функциям государства, недостаточная эффективность управления, слабое привлечение инвестиций в реальный сектор, необеспечение неналоговых доходов бюджета, недостаточные координация и взаимодействие между различными органами власти. Большинство из них сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

6.2. Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения?¹

6.2.1. Распространение кодексов корпоративного управления в мире

Первый в современном его понимании кодекс корпоративного управления, Кодекс Кэдбери (Cadbury Code), был принят в Великобритании в 1992 г., когда Комитет Кэдбери по финансовым аспектам корпоративного управления разработал рекомендации по лучшим практикам корпоративного управления. Кодекс Кэдбери положил начало не только британским кодексам, но и подготовил почву для развития кодексов в Европе. В конце 1990-х – начале 2000-х годов кодексы корпоративного управления принимаются в Австрии, Бельгии, Германии, Франции, Швейцарии, Швеции². В тот же период аналогичные документы разрабатываются в Австралии, Канаде, США и Японии. В России первый соответствующий кодекс был принят в 2002 г. Сегодня большинство развитых и развивающихся стран имеют кодексы корпоративного управления.

Принятие Кодекса Кэдбери является результатом известных корпоративных скандалов конца 1980-х – начала 1990-х годов. (Barlow Clowes, Polly Peck, BCCI). Корпоративные скандалы стали дополнительным стимулом для разработки кодексов корпоративного управления в Австралии (HIH, One. Tel), Нидерландах (Royal Ahold), США (Enron, World Com), Швеции (ABB, Skandia). В некоторых странах принятие кодекса носило превентивный характер (Австрия, Германия, Швейцария).

Принятие кодекса корпоративного управления, как правило, направлено на придание системе корпоративного управления страны прозрачности и понятности, на повышение доверия инвесторов, клиентов, работников и широкой общественности к управлению и контролю в акционерных компаниях. Но для этого кодекс должен соблюдаться. В противном случае даже самый качественный по своему содержанию документ как инструмент для улучшения показателей управления может оказаться неэффективным. В связи с этим проблема внедрения кодекса, равно как и использование тех или иных механизмов для такого внедрения очень важна. Многие страны используют определенные способы обеспечения соответствия компаний своим национальным кодексам разной степени либеральности и делают это с переменным успехом.

Кодекс Кэдбери может также рассматриваться как отправная точка подхода «соблюдай или объясняй» – самого популярного способа обеспечения соблюдения правил корпоративного управления. Дальнейшему распространению подхода способствует законодательство Европейского союза, согласно которому котируемым компаниям государственных следует раскрывать информацию об их соответствии кодексам корпоративного

¹ Автор раздела: Н. Полежаева, РАНХиГС.

² См.: *Haar B. Shareholder Wealth vs. Stakeholder Interests? Evidence from Code Compliance Under the German Corporate Governance Code* (November 24, 2016). SAFE Working Paper No. 154. URL: <https://ssrn.com/abstract=2875275>.

управления на основе подхода «соблюдай или объясняй»¹. Другие системы корпоративного управления также приняли этот подход (Гонконг, Египет, Марокко, Сингапур и пр.).

Новый российский Кодекс корпоративного управления был принят относительно недавно², и его соблюдение является добровольным, однако оно не полностью пущено на самотек и весьма активно контролируется различными институтами, которые среди прочего ведут работы по «мягкому» внедрению принципов и рекомендаций Кодекса в практики компаний. Результаты этой деятельности и ряд других релевантных вопросов рассматриваются в настоящем исследовании.

6.2.2. Новации российского Кодекса корпоративного управления

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. дал новый импульс пересмотру и развитию норм корпоративного управления. ОЭСР в своих докладах 2009–2010 гг. по корпоративному управлению и финансовому кризису³ констатирует высокий вклад недостатков корпоративного управления в развитие финансового кризиса. В 2011 г. Комиссия по исследованию финансового кризиса, созданная правительством США, обнародовала Отчет об исследовании финансового кризиса⁴, в котором основной его причиной назвала существенные неудачи корпоративного управления и управления рисками во многих системно важных финансовых институтах.

Как известно, Принципы корпоративного управления ОЭСР (далее – ПКУ ОЭСР), впервые одобренные в 1999 г., в результате серии крупных корпоративных скандалов, прокатившихся по странам мира в конце 1990-х – начале 2000-х годов (например, Enron и World Com в США, НИН и One. Tel в Австралии), были пересмотрены уже в 2004 г. Через десять лет, в 2014 г., кризис конца 2000-х годов стал основанием для начала нового процесса пересмотра ПКУ ОЭСР, и в 2015 г. обновленный документ был одобрен⁵.

Вполне естественно, что мировой финансово-экономический кризис стал одной из причин пересмотра российского Кодекса корпоративного поведения 2002 г.⁶ (далее – ККП). Спекулятивные инвесторы, преобладавшие на российском рынке в период догоняющего роста, утратили интерес к российским компаниям, а долгосрочным инвесторам

¹ См.: Directive 2006/46/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006; Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings; Commission Recommendation of 9 April 2014 on the quality of corporate governance reporting ('comply or explain') 2014/208/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu>.

² См. здесь и далее: *Аневалова Е., Полежаева Н.* Новации корпоративного законодательства и регулирования: изменения в Гражданском кодексе и новый Кодекс корпоративного управления // *Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы.* Вып. 36. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. С. 460–465.

³ См.: OECD. Corporate governance and the financial crisis. URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceandthefinancialcrisis.htm>.

⁴ Financial Crisis Inquiry Commission. The Financial Crisis Inquiry Report: Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States / Official Government Edition, 2011. P. XVIII. URL: <http://fcic.law.stanford.edu/report>.

⁵ URL: <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm>.

⁶ Распоряжение ФКЦБ РФ от 04.04.2002 № 421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения» // *Вестник ФКЦБ России*, № 4, 30.04.2002 (распоряжение). Фактически утратило силу в связи с опубликованием письма Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463, которым рекомендован Кодекс корпоративного управления.

требуется четкое понимание стратегических целей и перспектив компании и убежденность в том, что их права не будут нарушены, что невозможно без постоянного улучшения регулирующих норм и практики корпоративного управления.

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

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

Новый Кодекс корпоративного управления 2014 г.¹ (далее – ККУ) перенял свою структуру у ПКУ ОЭСР. ККУ состоит из двух частей, первая из которых (часть А) содержит принципы корпоративного управления, а вторая (часть Б) – рекомендации по реализации принципов.

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

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

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

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

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

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

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

¹ Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России, № 40, 18.04.2014.

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

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

– играть ключевую роль в обеспечении прозрачности общества, своевременности и полноты раскрытия обществом информации, необременительного доступа акционеров к документам общества (2.1.6);

– осуществлять контроль за практикой корпоративного управления в обществе и играть ключевую роль в существенных корпоративных событиях общества (2.1.7).

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

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

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

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

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

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

В-четвертых, российские принципы отличаются от принципов корпоративного управления ОЭСР наличием принципов, касающихся корпоративного секретаря общества. Сейчас указанные принципы составляют самостоятельную небольшую главу III ККУ, частично сформированные за счет рекомендаций ККП (глава 5 рекомендаций ККП), которые уточняют задачи корпоративного секретаря общества (эффективное текущее взаимодействие с акционерами, координация действий общества по защите прав и интересов акционеров, поддержку эффективной работы совета директоров) и устанавливают требования к его должности (например, достаточная независимость от исполнительных органов общества).

В-пятых, ККУ развивает отдельный принцип ККП и ПКУ ОЭСР, устанавливающий зависимость вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных

ключевых руководящих работников общества от их реального вклада в результаты деятельности общества и от долгосрочных интересов компании и ее акционеров, до самостоятельной главы IV о системе вознаграждения.

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

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, главным достоинством ККУ 2014 г. является его структура, которая стала более компактной и удобной. Из ККУ убрали лишние положения, дублирующие законодательство. ККУ стал больше соответствовать международным стандартам корпоративного управления, что способствует эффективному применению его положений компаниями.

6.2.3. Подход «соблюдай или объясняй»

Согласно российскому ККУ, для акционерных обществ, государственных корпораций и компаний, а также для иных юридических лиц применение его положений является *добровольным*. Однако акционерным обществам, ценные бумаги которых обращаются на организованных торгах, *следует* осуществлять раскрытие информации о соблюдении

принципов ККУ и о причинах их несоблюдения. Следовательно, соответствие котируемых компаний российскому ККУ базируется на так называемом подходе «соблюдай или объясняй» (complyorexplain). Тем не менее, представляется, что в данном контексте значение слова «следует» не совсем ясно – является ли это настоятельной рекомендацией или же обязыванием, и если обязыванием, то какие последствия наступают в случае его неисполнения?

Положение Банка России о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг¹ более конкретное, и устанавливает, что годовой отчет акционерного общества *должен* содержать отчет о соблюдении обществом принципов и рекомендаций ККУ (п. 70.3). Положение также устанавливает требования к содержанию отчета (п. 70.4). В дополнение к этому Банк России разработал рекомендации по составлению отчета и форму отчета².

В современной практике регулирования корпоративного управления распространение получили исключительно *обязательное и гибридное регулирование*. Последнее представляет собой сочетание законодательства («жесткое право») и кодекса корпоративного управления («мягкое право»), который может быть как безоговорочно добровольным, так и основанным на подходе «соблюдай или объясняй»³. В гибридном регулировании законы регламентируют такие элементы корпоративного управления, как организация совета директоров, права акционеров, наличие аудиторского комитета и обязательного внешнего аудита. Кодексы имеют дело с вопросами, связанными с независимостью членов совета, внутренним контролем и управлением рисками, наличием комитетов по вознаграждениям и по назначениям.

В чисто *обязательном регулировании*, также известном как подход «соблюдай, иначе будешь наказан» (complyorelse), регулирующий орган (регулятор) в форме закона устанавливает правила корпоративного управления, одинаковые и обязательные для всех компаний. В случае их неисполнения компания (ее должностные лица) несет наказание в виде штрафов и тюремных заключений. Закон не углубляется в причины несоблюдения правил⁴. Данный подход является недорогим, оперативным и рекомендуется Европейским союзом для интеграционного процесса развивающихся стран, но его отличают дефицит гибкости, нехватка мотивации у компаний, несоразмерное бремя для небольших компаний и слабая привлекательность для иностранных инвесторов⁵.

При подходе «соблюдай или объясняй», считающемся более эффективным, принципы и кодексы корпоративного управления являются рекомендательными и соответственно необязательными для соблюдения. Однако компания, не выполнившая какое-либо правило, должна предоставить достаточное этому объяснение. Как применение правила, так

¹ Утверждено Банком России 30.12.2014 № 454-П // Вестник Банка России, № 18–19, 06.03.2015.

² См.: Письмо Банка России от 17.02.2016 № ИН-06-52/8 «О раскрытии в годовом отчете публичного акционерного общества отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления» // URL: <http://www.cbr.ru/>.

³ Существует еще один подход – «применяй или объясняй» (applyorexplain), представляющий собой более точно сформулированную версию подхода «соблюдай или объясняй». Этот подход используется в ЮАР.

⁴ См. Здесь и далее: Sarkar S. The Comply-or-Explain Approach for Enforcing Governance Norms (July 15, 2015). URL: <https://ssrn.com/abstract=2638252>.

⁵ См.: Nedelchev M. Good Practices in Corporate Governance: One-Size-Fits-All vs. Comply-or-Explain (September 30, 2013) // International Journal of Business Administration. Vol. 4. No. 6. P. 77, 78.

и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу. В случае непредставления объяснения или его недостаточности компания может быть наказана. Этот подход позволяет компаниям приспособливать правила корпоративного управления под их характерные особенности, дает относительную свободу в принятии наиболее подходящих для них структур управления для улучшения результатов управления. Большинство крупных развитых и развивающихся стран используют подход «соблюдай или объясняй».

Несмотря на то, что кодексы корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» также рассматриваются как добровольные, реализация самого подхода должна быть обязательной, обеспеченной соответствующими институтами, правовыми и рыночными мерами воздействия. В противном случае кодексы, формально декларирующие такой подход, ничем не отличаются от обычных добровольных кодексов корпоративного управления и могут оказаться менее эффективными. На практике, к сожалению, часто встречается последний вариант¹. Еще одной слабой стороной подхода можно назвать его распространение в основном на котируемые компании.

На относительно ранних стадиях развития корпоративного сектора, когда стандарты корпоративного управления только устанавливаются регулятором и компаниями, подход «соблюдай или объясняй» является менее подходящим. С определением стандартов польза от гибкости подхода начинает перевешивать его стоимость; у компаний возрастают стимулы для принятия хороших практик управления, повышается эффективность регулятора в оценке альтернативных структур управления. Когда большинство стандартов установлено, регулятор стал полностью эффективным, а сложность регулирования свелась к принудительному обеспечению соблюдения правил корпоративного управления, переход к подходу «соблюдай, иначе будешь наказан», обладающему определенной гибкостью², также может стать целесообразным.

Следует отметить, что в развивающихся странах, где оптимальные механизмы управления, максимизирующие стоимость компаний, эволюционируют, такие черты, как непрозрачность деятельности компаний, неэффективность фондовых рынков и недостаток финансового опыта у средних акционеров вместе со сложными и разнообразными организационными структурами, структурами собственности и контроля компаний могут, с одной стороны, сделать подход «соблюдай или объясняй» весьма полезным, с другой – затруднить его применение, значительно обременяя регулятора определением и обеспечением наилучших структур управления.

Многие европейские страны находятся на продвинутой стадии подхода «соблюдай или объясняй» с подробным описанием принципов и кодексов корпоративного управле-

¹ См.: *Hadjikyprianou G.C.* The Principle of 'Comply or Explain' Underpinning the UK Corporate Governance Regulation: Is There a Need for a Change? (May 20, 2015). *Corporate Law: Corporate Governance Law Journal*, Vol. 7, Issue 81, November 27, 2015. URL: <https://ssrn.com/abstract=2690687>.

² Например, требования к составам совета директоров и комитетов компании определяются в процентах от размеров совета и комитетов, а не конкретными числами.

ния и активным регулятором. Индия и США используют подход «соблюдай, иначе будешь наказан»¹. Индия – быстрорастущая развивающаяся экономика с эволюционирующими стандартами корпоративного управления². США, напротив, является очень зрелой экономикой с системой корпоративного управления, отработанной за много лет. Тем не менее и Индия, и США рассматривают возможность установления подхода «соблюдай или объясняй» для отдельных правил корпоративного управления, связанных с независимыми директорами, нефинансовой отчетностью и корпоративной социальной ответственностью³.

Эффективность подхода «соблюдай или объясняй» в немалой степени зависит от общего стремления к хорошему корпоративному управлению, прозрачности деятельности компаний и от определения стандартов управления. На эффективность этого подхода влияет качество *оценки достаточности объяснений* к отступлениям от правил корпоративного управления, предоставляемых компаниями. Существуют три «оценщика» – акционер, финансовый рынок и регулятор.

Первые два имеют недостатки, делающие их непопулярными.

Акционеру как «оценщику» свойственны недостаток финансового опыта и экономического стимула, а также проблема безбилетника (*free-rider problem*). Среднему акционеру, менее осведомленному по сравнению с управляющим, тяжело оценить отклонение от правила корпоративного управления, особенно от принципа⁴. Даже в случае выявления отдельным акционером безосновательного отступления, возвращение оптимальной структуры управления может не иметь экономического смысла, поскольку организация взаимодействия с другими акционерами по этому вопросу требует значительных затрат. Также невысокое качество оценки акционеров объясняется так называемой проблемой безбилетника, когда каждый акционер, стремясь сэкономить, рассчитывает, что другие акционеры сделают хорошую оценку без его участия.

Финансовый рынок объединяет множество инвесторов, поэтому в качестве «оценщика» не испытывает нехватку экономического стимула. Однако, будучи объединением отдельных акционеров, финансовый рынок также сталкивается с проблемами безбилетников и отсутствия опыта. Кроме того, финансовый рынок является дорогостоящим средством обеспечения соблюдения правил корпоративного управления. Финансовый рынок как «оценщик» не подходит развивающимся экономикам, поскольку в них отсут-

¹ См.: пункт 49 Соглашения о листинге 2000 г. (Clause 49 of Listing Agreement) и Закон Сарбейнса-Оксли 2002 (Sarbanes-Oxley Act).

² В то же время Бразилия и ЮАР, чьи структуры управления проходят ранние стадии развития, приняли подход «соблюдай или объясняй».

³ См.: *Lai B. Y.* Are Independent Directors Effective Corporate Monitors? // An Analysis of the Empirical Evidence in the USA and Canada (May 2, 2014). URL: <https://ssrn.com/abstract=2781671>; *Harper H., Virginia E.* 'Comply or Explain' and the Future of Nonfinancial Reporting // 21 *Lewis & Clark Law Review* 317 (2017); *Singh P. D., Poonawala S. H.* Whether and Where to Spend Mandatory CSR? (June 30, 2016). URL: <https://ssrn.com/abstract=2802866>; *Dharmapala D., Khanna V. S.* The Impact of Mandated Corporate Social Responsibility: Evidence from India's Companies Act of 2013 (November 28, 2016). CES ifo Working Paper Series No. 6200. URL: <https://ssrn.com/abstract=2895986>.

⁴ Например, китайский кодекс корпоративного управления состоит из 95 принципов корпоративного управления, но не разъясняет их, в том числе не определяет независимых директоров и их количество в совете. Среднему китайскому акционеру сложно оценить соответствие предлагаемой управляющими структуры управления интересам компании.

ствуют необходимые условия (порицание совмещения ролей управляющего и доминирующего акционера, высоколиквидный финансовый рынок с низкими операционными издержками и пр.). На финансовом рынке в случае отклонения компании от подхода «соблюдай или объясняй» имеют место рыночные меры воздействия.

Акционеры и финансовые рынки являются «оценщиками» в Бразилии, Испании, ЮАР и Южной Корее. В Великобритании акционеры оценивают качество объяснений к отступлениям от положений кодекса корпоративного управления и информируют регулятора о любых расхождениях. Однако из-за недостаточной эффективности существующего способа обеспечения соответствия компаний кодексу Великобритании находится в поиске других вариантов с расширенной ролью регулятора¹.

Регулятор может быть весьма эффективным «оценщиком», компетентным, обладающим необходимыми стимулами, а также полномочиями по принуждению к выполнению его требований. Однако как и акционеры, он не лишен собственных характерных недостатков (нехватка квалифицированного персонала, чрезмерная жесткость и мн. др.), которые могут оказаться очень серьезными в такой специфической институциональной среде как, например, российская. Несформированное должным образом регулятивное вмешательство может создать угрозу для всей идеи подхода «соблюдай или объясняй», подрывая добровольность и гибкость, изначально заложенные в нем. Вмешательство регулятора не должно необоснованно обременять компании.

Во многих западноевропейских странах, включая Бельгию, Германию, Францию и Швецию, «оценщиком» является регулятор. Следует обратить внимание на опыт Бельгии, которая разработала Практические правила для высококачественных объяснений², например: компания, объясняя свои отступления от положений кодекса корпоративного управления, не может просто ссылаться на факт, что считает эти положения неподходящими для нее; для создания большей прозрачности причины отклонений должны быть определены в отчете о корпоративном управлении (corporate governance statement); совет директоров должен одобрить причины отклонений и их содержание и т.д.³

Представляется, что во многих развивающихся странах в подходе «соблюдай или объясняй» в качестве главных «оценщиков» могут выступать регулятор вместе с акционерами, минимизируя таким образом недостатки, свойственные каждому из них как отдельному «оценщику». Финансовый рынок, учитывая его слабость в обозначенной категории стран, играет вспомогательную роль.

¹ См. подробнее: *Hadjikyprianou G.C.* Указ. соч.

² Belgian Corporate Governance Committee. Practical rules for high-quality explanations (2016). URL: <http://www.corporategovernancecommittee.be/en/explanatory-notes/practical-rules-high-quality-explanations-2016-version>.

³ В России подобные рекомендации содержатся в Письме Банка России от 17.02.2016 № ИН-06-52/8 «О раскрытии в годовом отчете публичного акционерного общества отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления».

6.2.4. Соответствие практики компаний кодексам корпоративного управления за рубежом

Уровни соответствия компаний кодексам корпоративного управления могут существенно отличаться в разных странах. Например, в Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах и Германии они превышают 90%¹. В странах Центральной и Восточной Европы, как будет продемонстрировано далее, этот показатель значительно ниже.

Отдельного внимания заслуживает Немецкий кодекс корпоративного управления (Deutscher Corporate Governance Kodex, DCGK²) в редакции 2015 г., разработанный Немецкой правительственной комиссией по DCGK.

DCGK содержит правила управления и надзора для котируемых компаний и включает общепризнанные стандарты хорошего и ответственного управления. Кодекс стремится сделать систему корпоративного управления более прозрачной и понятной. Его целью является повышение доверия международных и национальных инвесторов, клиентов, сотрудников и широкой общественности к управлению и надзору в котируемых компаниях Германии.

Кодекс содержит рекомендации, несоблюдение которых компания обязана объяснять (рекомендации «shall»), и рекомендации, несоблюдение которых объяснения не требует (рекомендации «should»). DCGK состоит в основном из рекомендаций «shall» и, следовательно, основывается на подходе «соблюдай или объясняй», обязательность которого предусмотрена в параграфе 161 немецкого Закона об акционерных обществах (Aktengesetz, ActG).

Три основных нововведения DCGK 2015 г. подчеркивают растущую роль наблюдательного совета³:

- наблюдательному совету котируемой компании рекомендуется установить максимальный срок членства в этом органе, учитывая особенности компании (рекомендация «should»);
- наблюдательному совету рекомендуется удостовериться в способности кандидата в члены совета выполнять свои обязанности на протяжении всего установленного срока (рекомендация «should»);
- наблюдательному совету рекомендуется указывать в своем отчете, что в течение финансового года его член принимал участие в менее половины заседаний совета или комитета, в который он входит; участие посредством телефона или видеосвязи рассматривается как надлежащее участие, но такой вид участия не должен стать преобладающим (рекомендация «should»)⁴.

¹См.: *Harper Ho, Virginia E.*, 'Comply or Explain' and the Future of Nonfinancial Reporting (July 15, 2017). 21 *Lewis & Clark Law Review* (2017). P. 320.

² URL: http://www.ecgi.org/codes/documents/cg_code_germany_5may2015_en.pdf.

³ Совет директоров в немецкой модели корпоративного управления является двухуровневым и состоит из органа, в компетенцию которого входит оперативное управление компанией – совета управляющих, и органа, который формирует состав совета управляющих, контролирует его деятельность и формулирует общую стратегию развития компании – наблюдательного совета. Наблюдательный совет также назначает генерального директора компании. См.: *Пугач Ю.И.* Сравнение систем корпоративного управления в компаниях Соединенных Штатов Америки и Федеративной Республики Германии // *Право и современное государство*. 2015. № 1. С. 84.

⁴ См.: *Regierungs kommission. Deutscher Corporate Governance Kodex. Press Release. Frankfurt am Main, 11 May 2015.* P. 1, 2.

В конце марта 2017 г. все компании, включенные в немецкие биржевые индексы DAX и MDAX, опубликовали декларации о соответствии DCGK, на основании которых можно сделать следующие выводы¹.

В среднем 96,4% крупнейших котируемых немецких компаний соблюдают рекомендации «shall». Многие компании демонстрируют стопроцентное соответствие рекомендациям; 8% компаний не соблюдают, по крайней мере, одну из десяти рекомендаций GCGC. По сравнению с предыдущим годом в 2017 г. уровень соответствия компаний DAX не изменился, в компаниях MDAX он увеличился на 0,4%.

Только 7% всех компаний объясняют несоблюдение рекомендаций «should».

Чаще всего не соблюдаются разделы GCGC о совете управляющих, о наблюдательном совете и о прозрачности. В особенности не соблюдаются рекомендации по верхнему пределу вознаграждения члена совета управляющих; верхним пределам выходных пособий; раскрытию размеров вознаграждений членов наблюдательного совета через предлагаемые GCGC таблицы; составу наблюдательного совета и постановке ему задач; по вознаграждению директоров.

Пункт о составе наблюдательного совета имеет наименьший уровень соблюдения – 56%. Рекомендации по постановке задач наблюдательному совету также имеют низкий уровень соблюдения. Пункт о структуре вознаграждения совету управляющих стоит на втором месте по несоблюдению (только 60%). Рекомендация по раскрытию размера вознаграждения совету управляющих через предлагаемые GCGC таблицы соблюдается в менее 90% случаев.

Крупные компании показывают более высокие уровни соответствия GCGC.

Около трех четвертых компаний DAX достигают наилучших значений по показателям «мониторинг и контроль», «прозрачность» и «размывание капитала» и более низких значений по показателю «системы стимулирования». Только половина компаний MDAX достигает максимальных результатов по всем четырем показателям. Наиболее значительные изменения наблюдаются в показателе «размывание капитала» – в 2017 г. минимальный результат по этому показателю снизился с 67 до 50% по сравнению с предыдущим годом. Приблизительно у 30% компаний DAX уровень соответствия по показателю «системы стимулирования» менее 85%. Компании прогнозируют, что соответствующие изменения позволят снизить уровень несоблюдения на 4%.

Немецкая практика подразделения рекомендаций кодекса на требующие и не требующие объяснений их несоблюдения представляется весьма эффективной, задающей тон, и в то же время не обременяющей еще не готовые к предлагаемым кодексом структурам корпоративного управления компании. Также интересной для изучения практикой является законодательное закрепление обязательности исполнения подхода «соблюдай или объясняй» как для компаний, так и для контролера, что особенно важно в странах, где культура выполнения правил корпоративного управления еще не полностью сформировалась, подтверждением чему служат исследования Европейского банка реконструкции и развития (далее – ЕБРР).

¹ См.: *Beyenbach J., Rapp M.S., Strenger C., Wolff M.* Code Compliance Study 2017 - Analysis of the Declarations of Conformity with the German Corporate Governance Code (Version May 2015) (June 27, 2017). URL: <https://ssrn.com/abstract=2993262>.

В отчетах ЕБРР 2016–2017 гг.¹ оценивается состояние систем корпоративного управления и их отдельных составляющих, их сильные и слабые стороны и необходимость дальнейшего реформирования корпоративного управления в 34 странах (табл. 17). По этим оценкам, умеренно сильные («4») кодексы корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» действуют в Польше, Словении, Хорватии, Эстонии, а также в Латвии и Литве («3–4»).

Таблица 17

Состояния кодексов корпоративного управления и необходимость их реформирования в 34 странах ЕБРР

Страна	ККУ	Страна	ККУ	
Азербайджан	2	Македония	2	<p>«5» – <i>сильный или очень сильный</i>: кодекс корпоративного управления (ККУ) соответствует своему назначению и лучшей практике.</p> <p>«4» – <i>умеренно сильный</i>: большая часть кодекса соответствует своему назначению, но нужны дальнейшие реформы по некоторым аспектам.</p> <p>«3» – <i>хороший</i>: кодекс представляет некоторые элементы хорошей практики, но существует несколько ключевых проблем, указывающих на необходимость переоценки всего кодекса с целью реформы.</p> <p>«2» – <i>слабый</i>: кодекс может представлять некоторые элементы хорошей практики, но в целом нуждается в реформе.</p> <p>«1» – <i>очень слабый</i>: кодекс представляет значительные риски и нуждается в существенной реформе</p>
Албания	2–3	Марокко	2	
Армения	3	Молдавия	2	
Белоруссия	2	Монголия	2	
Болгария	2	Польша	4	
Босния и Герцеговина	2	Россия	4	
Венгрия	3	Румыния	3	
Греция	3	Сербия	2–3	
Грузия	2	Словакия	3	
Египет	2–3	Словения	4	
Иордания	2	Таджикистан	2	
Казахстан	2	Тунис	2	
Кипр	3	Турция	3	
Косово	3–4	Украина	2	
Киргизия	2	Хорватия	4	
Латвия	3–4	Черногория	2	
Литва	3–4	Эстония	4–5	

Источник: таблица составлена на основе отчетов ЕБРР.

Эстонские Рекомендации по корпоративному управлению 2005 г. (в настоящее время ведутся работы по их пересмотру), разработанные Управлением по финансовому надзору (Financial Supervision Authority, FSA) и Таллиннской фондовой биржей (Tallinn Stock Exchange, TSE), приближаются к очень сильным («5»), соответствуют своему назначению и лучшей практике. Документ является относительно полным и хорошо реализованным.

Десять национальных крупнейших котируемых компаний публикуют отчеты о корпоративном управлении на своих веб-сайтах и в годовых отчетах. Многие объяснения к отступлениям от положений кодекса адекватно обоснованы, содержательны и ссылаются на практики компаний. Большинство котируемых компаний не соблюдает рекомендации по электронному голосованию и раскрытию вознаграждений членам совета директоров.

Следует отметить, что эстонский кодекс не охватывает ключевые вопросы о формировании и составе комитетов совета директоров, об оценке деятельности совета, этическом кодексе, о квалификации директоров, внутреннем контроле и т.д., что частично объясняет высокий уровень соответствия компаний его положениям.

FSA в целом успешно обеспечивает соблюдение Рекомендаций по корпоративному управлению, регулярно публикует подробные отчеты об оценке и поддержке практик и раскрытия информации котируемых компаний. Последние отчеты представлены в 2010

¹ См.: EBRD. Corporate Governance Sector Assessment. URL: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>.

и 2011 гг.¹ TSE тоже содействует соблюдению кодекса, раскрывая ежегодные рейтинги двадцати топовых котируемых компаний Балтийского региона. Одним из критериев рейтингования компаний является качество их годовых отчетов. Компании, стремящиеся занять верхние места, должны предоставить полное описание своих практик.

Польский, словенский и хорватский кодексы корпоративного управления также являются всеобъемлющими и хорошо реализованными.

Десять крупнейших котируемых компаний Польши отчитываются о соответствии национальному кодексу, девять из них предоставляют объяснения в случае несоблюдения отдельных положений кодекса. В среднем компании не соблюдают 1–3 положения. Большинство объяснений является информативным, но качество объяснений снижается с уменьшением размеров компаний. Обязанность по обеспечению соответствия компаний польскому кодексу возложена на Варшавскую фондовую биржу, однако ЕБРР не нашел соответствующих отчетов биржи или другой институт, активно контролирующей соблюдение кодекса.

В Словении девять из десяти крупнейших котируемых компаний включили отчеты о соответствии кодексу корпоративного управления на основе подхода «соблюдай или объясняй» в годовые отчеты. Только две из них назначили должностное лицо для контроля за соблюдением компанией кодекса. Люблянская фондовая биржа, активно поддерживающая хорошее корпоративное управление, в 2012 г. опубликовала статистический анализ соответствия компаний словенскому кодексу², который показал рост уровня соблюдения в последние годы. Однако уровень соблюдения, отраженный в годовых отчетах, может быть искусственно завышен в результате неправильной интерпретации положений кодекса компаниями. Более того, объяснения компаний к отступлениям от кодекса представляются чрезмерно формальными и редко содержат конкретные доводы или альтернативные практики.

Все десять крупнейших котируемых компаний Хорватии опубликовали отчеты о соответствии национальному кодексу корпоративного управления, однако не все объяснения к отступлениям от положений кодекса оказались обоснованными. Хорватское управление по надзору за финансовыми услугами и Загребская фондовая биржа, несмотря на хорошие статистические отчеты о корпоративном управлении в целом, недостаточно контролируют качество объяснений, предоставляемых компаниями.

Суды этих стран редко ссылаются или вообще не ссылаются на кодексы корпоративного управления как на источники прав и обязанностей компаний.

В Латвии и Литве объяснения компаний в случае несоответствия положению кодекса корпоративного управления часто не выглядят содержательными. Также большой проблемой является отсутствие активных контролеров за соблюдением кодексов и, следовательно, соответствующей доступной отчетности.

К странам с хорошими («3») кодексами корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» относятся Венгрия, Греция, Кипр, Румыния, Словакия и Сербия с Турцией. Все они являются членами Европейского союза или кандидатами в члены.

¹ См.: FSA. Corporate Governance overviews. URL: <https://www.fi.ee/index.php?id=12510>.

² См.: Ljubljanska borza. Analiza razkritij odstopanj v izjavah o skladnosti s Kodeksom (September 2014) http://www.ljse.si/media/Attachments/Izdajatelj/Analiza_razkritij_odstopanj_izjav_CG_2012_internet.pdf

Согласно венгерскому законодательству и Правилам листинга Будапештской фондовой биржи все котируемые компании страны обязаны отчитываться о соответствии кодексу корпоративного управления и разъяснять причины отступлений от его положений. Десять крупнейших котируемых компаний публикуют отчеты о соответствии на своих веб-сайтах. Большинство отчетов демонстрирует относительно высокий уровень соблюдения, но объяснения к отступлениям часто формальные и неинформативные. Кроме того, кодекс обладает довольно сложной структурой – положения подразделяются на рекомендации, предложения и объяснения. Не все положения соответствуют последним законодательным изменениям и лучшим практикам. И опять неясно, какой институт отвечает за обеспечение соблюдения компаниями венгерского кодекса.

В остальных странах этой группы наблюдается похожая картина с некоторыми различиями. Например, греческие компании по-своему истолковали подход «соблюдай или объясняй»: по крайней мере, треть котируемых компаний разработала собственные кодексы корпоративного управления и предоставляет отчеты об их соблюдении, что нельзя считать очень хорошей практикой. В турецком кодексе положения, связанные с независимыми директорами, комитетами и разделением обязанностей председателя совета директоров и главного исполнительного директора, являются обязательными для котируемых компаний. Другие положения выполняются на основе подхода «соблюдай или объясняй». В то же время и в случае нарушения обязательного положения, и при предоставлении недостаточного объяснения к отступлению от необязательного положения наказание часто не следует, что говорит о недостаточности контроля за соблюдением компаниями правил корпоративного управления.

Слабые («2») кодексы корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» действуют в Болгарии, Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговине, а также в Молдавии. Для них характерны слабое содержание; соответствие кодексу только нескольких компаний; неэффективный способ осуществления подхода «соблюдай или объясняй» (например, оценочные таблицы с численными значениями в Болгарии и Черногории); редкие и несодержательные объяснения к отступлениям от положений кодекса; отсутствие должного контроля за соблюдением кодекса корпоративного управления.

В оставшихся странах со слабым корпоративным управлением кодексы являются добровольными (Белоруссия, Казахстан, Монголия, Тунис, Украина и др.), или крайне низкий уровень соответствия им компаний позволяет говорить о необязательности кодексов (Азербайджан, Грузия, Египет, Иордания, Марокко и пр.).

Таким образом, подход «соблюдай или объясняй» является наиболее эффективным для большинства развитых и многих развивающихся стран не только как способ обеспечения соответствия компаний действующим правилам корпоративного управления, но и с точки зрения совершенствования правил в результате улучшения показателей управления.

Представляя собой сорегулирование, диалог между регулятором и регулируемыми субъектами, этот подход способствует выработке понимания у регулятора существующих потребностей и возможностей у субъектов регулирования в вопросах корпоративного управления, что позволяет сделать политику регулятора более успешной.

Гибкость подхода «соблюдай или объясняй» дает компаниям возможность адаптировать правила корпоративного управления под их характерные особенности, предоставляет относительную свободу в принятии наиболее подходящих для них структур управления.

Тем не менее одного провозглашения подхода «соблюдай или объясняй» недостаточно для улучшения результатов корпоративного управления. Эффективность подхода зависит от ряда факторов, в том числе от уровня экономического развития страны, стремления к хорошему управлению, а также от способа решения некоторых процедурных вопросов, главным из которых является оценка качества реально существующей практики корпоративного управления.

6.2.5. Анализ соответствия практики компаний Кодексу корпоративного управления в России

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

В России соответствие компаний ККУ через подход «соблюдай или объясняй» контролирует Банк России. Первый Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2015 г. Банк России опубликовал в апреле 2017 г.¹. Второй и на данный момент последний Обзор по итогам 2016 г., обнародованный в декабре 2017 г.², содержит сравнительный анализ практик применения ККУ в 2015 и 2016 гг.

Для второго Обзора Банк России провел исследование отчетов о соблюдении принципов и рекомендаций ККУ, предоставленных 49 обществами, акции которых включены в котировальный список первого уровня Московской биржи (КС1), и 29 обществами из списка второго уровня (КС2). Шесть оставшихся обществ отчеты не предоставили.

Анализ выявил определенную позитивную динамику в области внедрения принципов и рекомендаций ККУ в практику российских компаний. Например, семь обществ из КС1 улучшили уровень соблюдения принципов ККУ более чем на 20% и повысили качество объяснений к отступлениям от положений ККУ. В КС2 таких существенных изменений не наблюдается, однако четыре компании заявили, что за прошедший год стали соблюдать более половины принципов. Многие общества планируют и далее повышать свои уровни соответствия ККУ. В следующем году Банк России также ожидает роста уровня внедрения ККУ, хотя и более умеренного.

Тем не менее регулятор отмечает неизменившееся качество объяснений компаний к отступлениям от принципов ККУ, что сигнализирует о необходимости усиления работы Банка России для разъяснения его ожиданий относительно качества этих объяснений (разъяснительные письма, семинары, взаимодействие с компаниями на индивидуальной

¹ URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/14233/Review_17042017.pdf.

² URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/33001/Review_27122017.pdf.

основе, выборочный анализ достоверности отчетов и пр.). Работа Банка России над Обзорами и с акционерными обществами является важным фактором, способствующим улучшению практики корпоративного управления.

Результаты исследования Банка России показали рост среднего уровня соблюдения принципов и рекомендаций ККУ на 11% по сравнению с прошлым годом. В 2016 г. этот уровень составил 69%. Три компании сообщили о соблюдении более 90% принципов, однако ни одной из них не удалось достичь полного соответствия ККУ.

С 36 до 11,5% снизилась доля компаний, соблюдающих менее половины принципов. В КС1 указанная доля уменьшилась с 23 до 4%. В КС2 количество компаний, соблюдающих более 75% принципов ККУ, увеличилось в два раза (рис. 1).

Более 75% принципов ККУ полностью соблюдают 39,7% компаний, 50–75% принципов выполняют 47,4% компаний. Минимальный процент соблюдения принципов ККУ составил 34%.

Средняя доля несоблюдаемых компаниями принципов сократилась с 15 до 9%. В КС1 эта доля снизилась в 2 раза – с 12 до 6%, в КС2 – с 24 до 15% (рис. 2).

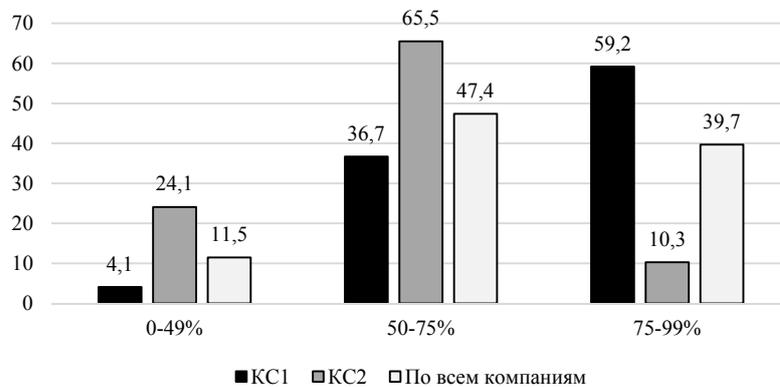


Рис. 1. Распределение компаний по общему уровню соблюдения принципов ККУ в 2016 г., %

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

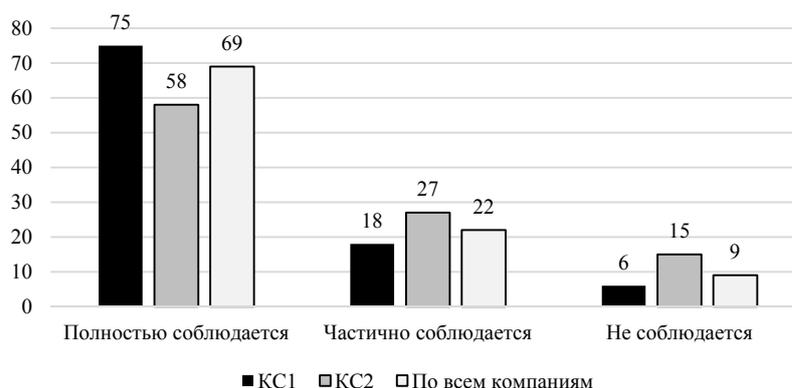


Рис. 2. Среднее число принципов ККУ, которые компании соблюдают в 2016 г., %

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

Что касается полного соответствия принципам и рекомендациям отдельных глав ККУ, то самой соблюдаемой является глава III о корпоративном секретаре общества, которой соответствуют 77% компаний. Второй по уровню реализации является глава V о системе управления рисками и внутреннего контроля. Ее соблюдают 55% компаний. В 2015 г. эти главы также были самими соблюдаемыми, однако количество следующих им компаний было меньше – 45 и 42%.

Наиболее сложной для внедрения остается глава II о совете директоров общества, состоящая из 36 принципов. Полного ее соблюдения не смогла достичь ни одна компания. Помимо большого количества принципов реализацию главы затрудняет необходимость практической приверженности членов совета соответствующим подходам к корпоративному управлению (табл. 18).

Сложно идет реализация главы I о правах акционеров и равенстве условий для них, которой полностью соответствуют только 8% компаний в КС1. В КС2 эту главу соблюдают 3% компаний, хотя еще в 2015 г. такие компании отсутствовали.

В целом количество компаний, сообщивших о полном соответствии принципам отдельных глав ККУ, увеличилось. Однако Банк России отмечает незначительное уменьшение реализации компаниями в КС2 принципов трех глав – о системе вознаграждения, раскрытии информации и о существенных корпоративных действиях, что может быть объяснено нестабильностью состава КС2, который изменился более чем на четверть по сравнению с 2015 г.

Таблица 18

**Процент компаний, заявивших о соблюдении 100% принципов
отдельной главы ККУ в 2016 г.**

Глава ККУ	Количество принципов	КС1, %	КС2, %
I. Права акционеров и равенство условий для акционеров при осуществлении ими своих прав	13	8	3
II. Совет директоров общества	36	0	0
III. Корпоративный секретарь общества	2	78	76
IV. Система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества	10	8	0
V. Система управления рисками и внутреннего контроля	6	55	55
VI. Раскрытие информации об обществе, информационная политика общества	7	24	3
VII. Существенные корпоративные действия	5	12	3

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

Десятка самых соблюдаемых компаниями принципов ККУ не изменилась, однако уровень соблюдения входящих в нее принципов заметно вырос. Если в 2015 г. все компании сообщили о полном соответствии только одному принципу, согласно которому акционерам должны быть обеспечены надежные и эффективные способы учета прав на акции, а также возможность свободного и необременительного отчуждения принадлежащих им акций (1.4.1), то в 2016 г. компаниями полностью выполнены семь принципов ККУ, в том числе принципы, устанавливающие, что:

– в компании не предусмотрены дополнительные выплаты или компенсации в случае досрочного прекращения полномочий членов совета директоров, в связи с переходом контроля над компанией или иными обстоятельствами (4.2.3);

– сумма компенсации («золотой парашют»), выплачиваемая компанией в случае досрочного прекращения полномочий членам исполнительных органов или ключевых ру-

ководящих работников по инициативе компании и при отсутствии с их стороны недобросовестных действий, не превышает двукратного размера фиксированной части годового вознаграждения (4.3.3).

Еще трем принципам ККУ (1.1.1, 1.3.1, 3.1.2) соответствуют 97–99% компаний. По сравнению с предшествующим годом увеличилось количество принципов, которым полностью соответствуют более 80% компаний.

Семь из десяти самых несоблюдаемых принципов ККУ, которым полностью соответствуют только менее половины компаний, связаны с советом директоров.

Наименее соблюдаемым является принцип 7.2.2, согласно которому правила и процедуры, связанные с осуществлением компанией значимых корпоративных действий, должны быть закреплены в ее внутренних документах. Ему соответствуют только 19% компаний.

Также наименее соблюдаемыми (21 и 22% компаний) стали принципы, в соответствии с которыми:

– председателем совета директоров избран независимый директор или из числа избранных независимых директоров определен старший независимый директор, координирующий работу независимых директоров и осуществляющий взаимодействие с председателем совета директоров (2.5.1);

– компания внедрила программу долгосрочной мотивации членов исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников с использованием акций компании (опционов или других производных финансовых инструментов, базисным активом по которым являются акции компании) (4.3.2).

Несмотря на низкий уровень соблюдения этих принципов ККУ, определенные улучшения показателей по сравнению с 2015 г. все же наблюдаются. Например, доля компаний, полностью соблюдающих рассмотренные принципы 7.2.2, 2.5.1 и 4.3.2, увеличилась на 2–3%. Количество компаний, соответствующих оставшимся семи принципам, увеличилось в среднем на 11,4%.

Подход «соблюдай или объясняй» предлагает компаниям два способа соответствия правилам корпоративного управления: (1) соблюдать принципы и рекомендации ККУ, в чем российские компании достаточно уверенно прогрессируют; (2) не соблюдать отдельные положения ККУ, раскрывая при этом информацию о причинах несоблюдения. В последнем варианте качество объяснений, предоставляемых компаниями к отступлениям от принципов ККУ, остается невысоким.

По итогам 2016 г. средний уровень качества объяснений по всем компаниям составил 39%, что только на 4% больше по сравнению с 2015 г. В КС1 уровень качества объяснений вырос с 38 до 45%. В КС2 этот уровень снизился с 33 до 30%, что может быть связано с существенным обновлением состава КС2. У многих новых компаний КС2 отсутствовал опыт предоставления объяснений, и регулятор не успел провести с ними соответствующие разъяснительные работы. Только несколько компаний в КС2 улучшили качество объяснений по сравнению с 2015 г. (рис. 3).

Высокого уровня качества объяснений причин несоблюдения принципов ККУ более 75% удалось достичь единицам компаний. В КС2 такие компании отсутствуют, в КС1 их доля составляет только 10% – всего пять обществ, из которых четыре оценили качество своих объяснений выше 80%, одно – выше 90%.

Заметно увеличилась доля компаний, качество объяснений которых требует улучшения. В КС1 эта доля увеличилась с 18 до 29% по сравнению с 2015 г., в КС2 – с 7 до 17%.

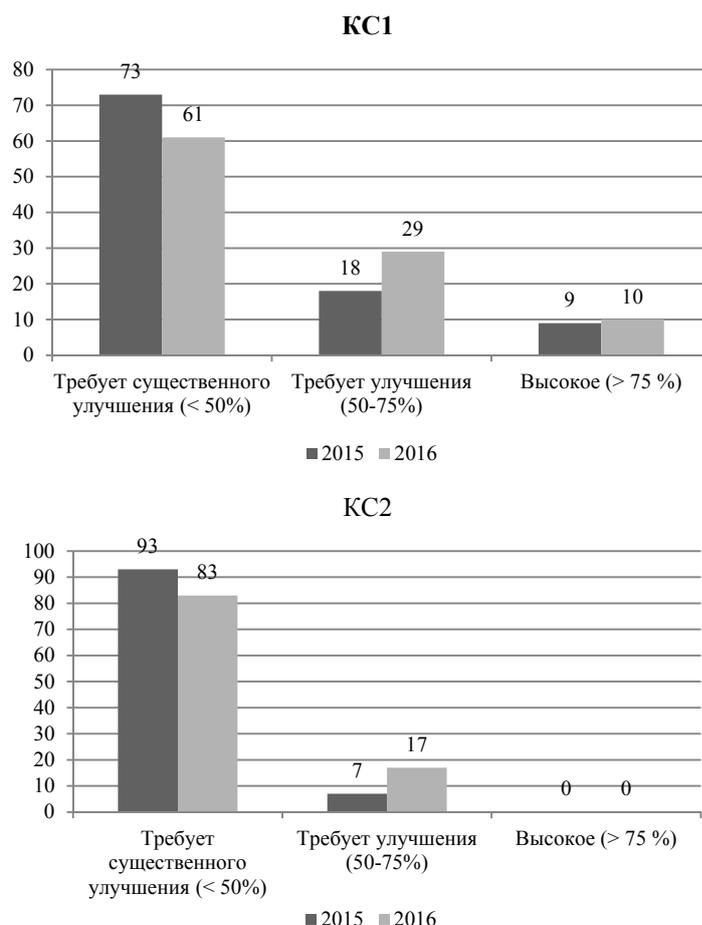


Рис. 3. Доли различных уровней качества объяснений причин несоблюдения принципов ККУ компаниями КС1 и КС2, %

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

Положительным моментом является сокращение с 80 до 69% доли компаний, качество объяснений которых требует существенного улучшения. Следует отметить, что в КС1 количество компаний с качеством объяснений, оцененным ниже 10%, уменьшилось вдвое, до трех компаний.

Больше всего (33% компаний) высококачественных объяснений компании предоставили к причинам несоблюдения принципа 7.2.1, согласно которому информацию о совершении существенных корпоративных действий рекомендуется раскрывать с объяснением причин, условий и последствий совершения таких действий.

Пять из десяти принципов, по которым компаниями был продемонстрирован самый низкий уровень качества объяснений, регламентируют работу совета директоров компании (2.2.1, 2.3.3 и др.). В среднем 88% компаний практически не привели качественных объяснений по этим принципам.

Таким образом, в отличие от уровня соблюдения компаниями принципов и рекомендаций российского ККУ, который заметно вырос за 2016 г., и, как прогнозируется, продолжит расти, качество объяснений к причинам отступлений от отдельных принципов оставляет желать лучшего. Вместо обоснованных комментариев компании ограничива-

ются констатацией факта несоблюдения принципа или ссылкой на отсутствие соответствующего требования в законодательстве либо в правилах листинга, что также не является достаточным объяснением.

Банк России разъясняет, что в составе объяснений необходимо четко сформулировать принципы: почему в компании сложилась именно такая ситуация; чем она может быть обоснована; признается ли она подходящей для компании, исходя из конкретных условий ее функционирования и развития; какие меры приняты или принимаются компанией в целях снижения рисков, связанных с неприменением лучших практик корпоративного управления; планирует ли компания и в какой срок внедрить соответствующие рекомендации ККУ и т.д.¹.

Следует напомнить, что без качественных объяснений подход «соблюдай или объясняй» не будет полностью эффективным.

Помимо Банка России вопросами внедрения ККУ в двенадцати подконтрольных государству акционерных обществах занимаются Росимущество, Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ и Рабочая группа по созданию Международного финансового центра. В перечень вошли: АК «АЛРОСА» ПАО, ПАО «АК «Транснефть», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ОАО «РЖД», ПАО «Россети», ПАО «РусГидро», ПАО «Ростелеком», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «Совкомфлот» и Банк «ВТБ» (ПАО).

Необходимость введения отдельного мониторинга для акционерных обществ с государственным участием вызвана спецификой таких обществ.

Росимущество ведет работу по внедрению ККУ в подконтрольных государству акционерных обществах с 2014 г. Агентство провело анализ годовых отчетов двенадцати акционерных обществ с государственным участием за 2016 г. в части соблюдения ими принципов и рекомендаций ККУ².

В среднем уровень соблюдения компаниями выборки *ключевых* положений ККУ составляет 90%, что на 13% выше по сравнению с 2015 г.

Самыми соблюдаемыми являются глава III о корпоративном секретаре (100%), глава I о правах акционеров (93%) и глава IV о системе вознаграждения членов совета директоров (92%). Уровни соблюдения оставшихся глав превышают 70%.

Наиболее высокие позиции по степени внедрения ключевых разделов ККУ занимают ПАО «Газпром» (100%), ПАО «Аэрофлот» (100%), ПАО «Совкомфлот» (97%) и ПАО «НК «Роснефть» (95%).

Наибольшего прогресса в части внедрения ККУ в 2016 г. по сравнению с 2015 г. достигли ПАО «Аэрофлот» (с 81 до 100%), ПАО «Транснефть» (с 58 до 74%), ПАО «Русгидро» (с 38 до 63%).

Росимущество не анализирует предоставленные объяснения причин несоблюдения отдельных принципов ККУ.

Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ и Рабочая группа по созданию Международного финансового центра периодически, несколько раз в год,

¹ См.: Банк России. Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2016 г. № 2 (декабрь 2017). С. 34.

² См.: Протокол заседания Общественного совета при Минэкономразвития России от 21.09.2017 № 4. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c6b9eee6-365e-4022-ac85-eeca22d7e12a/4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c6b9eee6-365e-4022-ac85-eeca22d7e12a>.

проводят мониторинг внедрения в вышеназванных 12 акционерных обществах с государственным участием 13 основных рекомендаций ККУ в отношении повышения эффективности деятельности совета директоров и его роли в системе корпоративного управления¹:

- запрет голосования квазиказначейскими акциями;
- решение простым большинством всех членов совета директоров;
- очные вопросы совета;
- вопросы конфликта интересов членов совета;
- право доступа членов совета к документам и информации компании и подконтрольных юридических лиц;
- полномочия совета в отношении совета директоров и единоличного исполнительного органа подконтрольных организаций;
- полномочия совета в отношении сделок подконтрольных юридических лиц;
- полномочия совета по контролю менеджмента компании;
- комитет совета по аудиту из независимых директоров;
- антикоррупционная политика, «горячая линия»;
- внутренний аудит;
- подразделение по управлению рисками;
- формализованная система управления рисками.

За последние три года уровень корпоративного управления в компаниях с государственным участием стал в целом отвечать более высоким стандартам, однако в подавляющем большинстве компаний указанные рекомендации реализованы не полностью. Более того, выявлен и ряд случаев несоблюдения рекомендаций, которым компании прежде соответствовали.

По рассматриваемым критериям наиболее успешно и полно рекомендации внедряет ПАО «Ростелеком» (табл. 19). Компания изначально имела систему управления рисками, соответствующую ККУ, внедрила внутренний аудит и приняла ряд повышающих роль совета директоров мер, соответствующие ККУ. Тем не менее, компания систематически нарушает рекомендацию о запрете голосования квазиказначейскими акциями.

Таблица 19

Рейтинг полного внедрения приоритетных рекомендаций ККУ

Компания	Ростелеком	АЛРОСА	ВТБ	Аэрофлот	Россети	Транснефть	Роснефть	РусГидро	ФСК ЕЭС	Газпром	РЖД	Совкомфлот
Количество внедренных рекомендаций	11/13	9/13	9/13	8/13	8/13	8/12	6/13	6/12	5/13	3/13	2/12	2/12

Источник: данные итогов мониторинга Открытого правительства, Экспертного совета при Правительстве РФ и Рабочей группы по созданию МФЦ за ноябрь 2017 г.

¹ См.: Открытое правительство. Уровень корпоративного управления в компаниях с госучастием стал отвечать более высоким стандартам, но есть ряд системных проблем (14.11.17). URL: http://open.gov.ru/events/5516467/?sphrase_id=236270.

ПАО «Газпром» не соблюдает рекомендации о повышении роли и эффективности совета директоров, о запрете голосования квазиказначейскими акциями, не выполняет основные рекомендации в части внутреннего аудита и системы управления рисками, хотя в компании и создано подразделение по управлению рисками. По мнению экспертов, нежелание ПАО «Газпром» внедрять рекомендации ККУ очевидно. Следует напомнить, что по данным Росимущества уровень внедрения ключевых разделов ККУ со стороны этой компании является стопроцентным, и причина этого противоречия остается неясной.

В отличие от ПАО «Газпром» ОАО «РЖД», несмотря на предпоследнее место в рейтинге, подготовила учитывающий большинство замечаний экспертов проект изменений устава и положения о совете директоров, что может существенно улучшить положение компании.

Открытое правительство и другие участники мониторинга уделяют внимание обоснованиям компаний не внедрения приоритетных рекомендаций ККУ, а также аргументам, почему компании считают рекомендации внедренными, однако не дает им оценку¹.

Таким образом, несмотря на несколько отличающиеся подходы к проведению анализа и некоторые расхождения в его результатах, в целом и Банк России, и другие институты достаточно высоко оценили уровень соответствия российских компаний принципам и рекомендациям ККУ и дают положительные прогнозы по его дальнейшему внедрению. В отличие от степени соблюдения положений ККУ, качество объяснений, предоставляемых компаниями к несоблюдаемым ими принципам, оставляет желать лучшего. Банк России, будучи главным «оценщиком» таких объяснений, воздерживается от жестких мер воздействия по отношению к компаниям, чьи объяснения являются недостаточными, и делает упор на разъяснительные работы.

Однако не все институты, анализирующие соответствие компаний ККУ в России, пришли к таким же результатам в своих исследованиях.

Например, Европейский банк реконструкции и развития, несмотря на перевод российского ККУ из разряда хороших («3») кодексов в умеренно сильные («4») в декабре 2017 г.², отмечает, что, как и прежде, только пять из десяти крупнейших котируемых компаний страны раскрыли информацию о соблюдении ККУ. При этом большинство предоставленных объяснений слишком формальные и не содержат важных отсылок к текущему состоянию практик корпоративного управления в компаниях. Кроме того, ЕБРР указывает на отсутствие ссылок на ККУ как на источник прав и обязанностей компаний в судебной практике.

Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ, сравнив результаты своих исследований структур корпоративного управления публичных российских компаний за 2012 и 2015 гг., пришел к выводу, что корпоративное управление в России не улучшается с 2012 г.³.

¹ См.: Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ. Внедрение Кодекса корпоративного управления (ноябрь 2017). URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/131/131f73d02f7071214a16614f2a70af8f.pdf>.

² См.: EBRD. Corporate Governance in Transition Economies: Russian Country Report (December 2017). URL: <http://www.ebrd.com/documents/ogc/russia.pdf>.

³ См.: Структура корпоративного управления публичных российских компаний. Исследование Центра корпоративного управления «Делойт СНГ», 2015 г. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/about-deloitte/pressrelease/corporate-governance-structures-of-public-russian-companies-rus.pdf>.

В исследование за 2015 г. вошли 120 российских компаний, обыкновенные акции которых включены в список первого или второго уровня Московской биржи (99 компаний) и в листинги Лондонской фондовой биржи, Нью-Йоркской фондовой биржи и NASDAQ (21 компания). 22% компаний выборки относятся к энергетической отрасли, 10% – к нефтегазовой отрасли, 8% – к банковской. Государство прямо или косвенно контролирует 34 компании, т.е. на 3 компании меньше по сравнению с 2012 г., однако средняя величина участия государства в этих компаниях, напротив, увеличилась на 7% и составила 70%.

По мнению «Делойт», уровень соответствия российских компаний лучшей практике корпоративного управления не повышается из-за снижения к ним интереса иностранных инвесторов в результате санкций и падения нефтегазовых цен. Кроме того, к 2016 г. новые правила листинга и подход «соблюдай или объясняй» еще не заработали в полной мере, а проект по созданию на Московской бирже премиального сегмента листинга для компаний с высокими стандартами корпоративного управления был заморожен.

В части *состава* совета директоров «Делойт» отмечает недостаточное количество внешних (независимых) директоров в советах компаний, на долю которых приходится 27% мест в государственных и 32% в частных компаниях, тогда как ККУ рекомендует не менее одной трети избранного состава совета директоров. Этому положению соответствует 41% компаний.

Одним из факторов, повлиявших на недостаточное количество внешних директоров, стала возобновившаяся в 2014–2015 гг. практика введения высокопоставленных государственных служащих в советы директоров государственных компаний, доля которых по сравнению с 2012 г. существенно увеличилась и составила 21%. Другие 42% мест в советах компаний приходятся на директоров, также связанных с государством (*рис. 4*).

Также существует проблема нехватки эффективных независимых директоров-экспертов для всех компаний. Круг кандидатов также сужают жесткие требования ККУ к независимости: отсутствие связей с акционерами компании, в том числе родственными; запрет на работу в течение года до избрания в совет на государственной службе и др.

Еще одной проблемой является концентрированная структура собственности в российских компаниях со средним размером крупного пакета акций 57,6%, тогда как обычно независимых директоров выдвигают миноритарные акционеры¹.

Иностранные члены совета директоров имеются в 61% компаний, на них приходится 30% мест в государственных и 72% в частных компаниях, что довольно много.

В части *структуры* советов директоров, исходя из данных двух исследований «Делойт» 2012 и 2015 гг., можно сказать об определенном снижении количества компаний, имеющих те или иные комитеты (см. *табл. 20*).

¹ См.: Петрова Ю., Подцероб М., Романова С. Корпоративное управление в России не улучшается с 2012 года – Deloitte // Ведомости, 05.04.2016. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/04/06/636572-korporativnoe-upravlenie>.

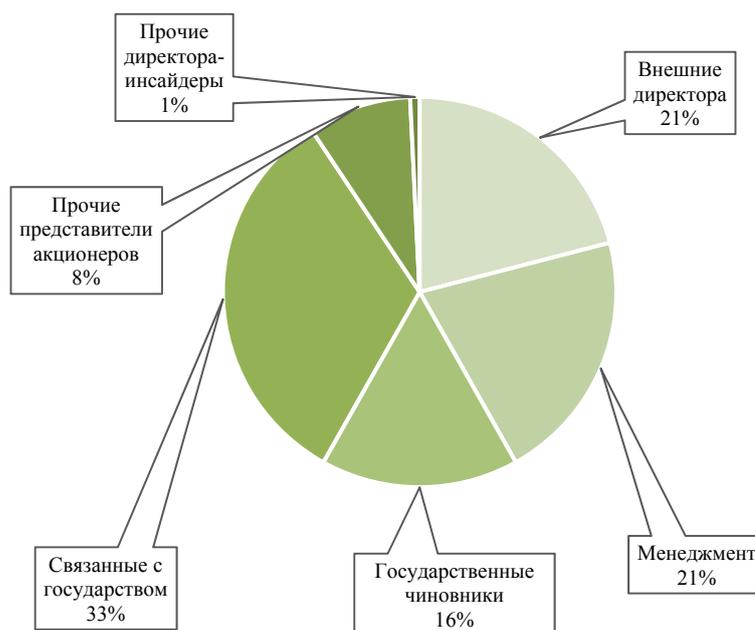


Рис. 4. Структура совета директоров в государственных компаниях, %

Источник: данные исследования «Делойт» за 2015 г.

Таблица 20

Компании, имеющие соответствующие комитеты совета директоров, %

	2015	2012
Комитет по аудиту	95	98
Комитет по вознаграждениям и назначениям	64	88
Комитет по вознаграждениям	18	—*
Комитет по номинациям	13	—*
Комитет по стратегии	53	43
Комитет по рискам	9	8
Комитет по этике или комитет по этике/корпоративному управлению	3	13
Комитет по корпоративному управлению	8	—*

*Нет данных.

Источник: данные исследований «Делойт» 2012 и 2015 гг.

В соответствии с ККУ в состав комитета по аудиту должны входить только независимые директора, однако только у 23% компаний из 111 имеющих такой комитет и раскрывших его состав комитеты по аудиту состоят исключительно из внешних директоров. В 47% комитетов по аудиту внешние директора составляют большинство, в 19% комитетов внешние директора полностью отсутствуют. В среднем в комитетах по аудиту внешние директора составляют 51%. В 25% компаний независимые директора отсутствуют и в комитетах по вознаграждениям и назначениям.

Согласно ККУ председателем совета директоров должен быть независимый директор или совет должен определить старшего независимого директора из числа независимых директоров. Этому положению соответствуют только 27% компаний. Только 13% советов директоров имеют независимого председателя. Старший независимый директор определен в 18% советов.

Несмотря на рекомендацию ККУ, только 22% компаний сообщили о проведении самооценки деятельности совета директоров (16%) или о проведении внешней оценки (6%).

Хотя ККУ говорит о недопустимости голосования на общем собрании общества *квазиказначейскими акциями*, т.е. акциями, держателем которых является подконтрольная эмитенту организация, такие акции имеются у 28 компаний и в среднем составляют 7% от рыночной капитализации соответствующей компании. В случае компании «Уралкалий» доля квазиказначейских акций составляла 40%.

Подводя **итоги**, можно сделать следующие выводы.

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

2. Применение компаниями принципов и рекомендаций ККУ основано на их стремлении повысить привлекательность в глазах инвесторов, и является *добровольным*. Однако абсолютная добровольность ККУ в условиях недостаточно развитой корпоративной культуры в современной России могла бы существенно замедлить внедрение его положений. По этой причине разработчики ККУ предусмотрели мягкий способ обеспечения соблюдения компаниями правил корпоративного управления, заложив в ККУ *подход «соблюдай или объясняй»*, но только для акционерных обществ, ценные бумаги которых обращаются на организованных торгах, при котором как применение правила, так и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу.

3. Подход «соблюдай или объясняй» при правильном его использовании считается более эффективным по сравнению с обязательным регулированием. Однако во многих развитых и развивающихся странах, провозгласивших этот подход, существует *проблема его реализации* на практике. Часто институт, который должен контролировать реализацию подхода, или не определен, или не выполняет свои функции, а компании, не соблюдающие правила корпоративного управления, дают формальные объяснения или не дают их вообще.

Объяснения причин несоблюдения компаниями правил корпоративного управления являются главной ценностью подхода «соблюдай или объясняй», поскольку именно они, с одной стороны, дают компаниям возможность отступить от правил, а с другой, – способствуют выработке понимания у регулятора существующих потребностей и возможностей у субъектов регулирования в вопросах корпоративного управления. Следовательно, без качественных объяснений смысл подхода теряется.

4. В России созданы почти все условия для успешной работы подхода «соблюдай или объясняй» и, как следствие, для внедрения ККУ.

Обязательность реализации подхода закреплена в Положении Банка России о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг 2014 г. Также с 2015 г. Правила

листинга Московской биржи¹ требуют для включения акций эмитента в котировальный список первого уровня раскрывать информацию с объяснениями причин в случае несоответствия компании рекомендациям ККУ о корпоративном секретаре (п. 2.18).

Институтом, контролирующим соблюдение ККУ и оценивающим объяснения компаний в случаях отступления от его положений, обладающим необходимыми компетенцией и полномочиями, является Банк России, который ответственно подошел к выполнению своих обязанностей. Банк России разрабатывает соответствующие нормативные документы, проводит разъяснительные работы с компаниями, составляет и публикует высокоинформативные отчеты.

Несмотря на такую активность, Банк России не переходит к жестким мерам воздействия и предпочитает вести разъяснительные работы с компаниями, не обременяя их своим вмешательством, что на начальном этапе внедрения ККУ представляется разумным решением.

5. Банк России, основываясь на информации из раскрываемых документов компаний, положительно оценил средний уровень соблюдения принципов и рекомендаций ККУ российскими котируемыми компаниями, который в 2016 г. составил 69% от всех принципов, что на 11% больше по сравнению с прошлым годом. В 2017 г. Банк России также ожидает роста уровня соответствия, хотя и более умеренного.

Ряд других институтов (Росимущество, Открытое право, Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ), занимающихся вопросами внедрения принципов ККУ в определенных российских компаниях, несмотря на некоторые расхождения в результатах, высоко оценил уровень соблюдения ключевых принципов ККУ. В двенадцати подконтрольных государству акционерных обществах он составил в среднем 90%.

Все институты, включая Банк России, пришли к общему выводу, что компаниями меньше всего соблюдаются принципы в части совета директоров общества.

В отличие от уровня соблюдения ККУ и его динамики, средний уровень качества объяснений компаний к отступлениям от положений ККУ почти не изменился и в 2016 г. по данным Банка России составил только 39%, что свидетельствует о необходимости усиления работы регулятора в этой области.

В то же время приведенные показатели не полностью соответствуют действительному положению дел из-за установившегося подхода к оценке соответствия компаний принципам и рекомендациям ККУ: компании сами определяют степень соблюдения принципов, часто делая это «для галочки», в свою очередь анализирующие институты исследуют в основном только информацию, предоставленную компаниями, а не реально существующие практики корпоративного управления.

Следует отметить, что существуют исследования соответствия российских компаний ККУ, результаты которых не такие позитивные. Например, Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ пришел к выводу, что корпоративное управление в России не улучшается с 2012 г. Разницу между результатами можно частично объяснить разными составами анализируемых групп компаний. Кроме того, указанные исследования не содержат оценку объяснений компаний к причинам несоблюдения рекомендаций ККУ.

¹ URL: <http://fs.moex.com/files/257/24914>.

6. В итоге можно сказать, что в соблюдении российского ККУ *улучшения, несомненно, есть*, и деятельность Банка России в этой сфере позволяет говорить о дальнейшем повышении уровня внедрения принципов и рекомендаций ККУ с расширением круга юридических лиц, на которых распространяется подход «соблюдай или объясняй».

Особое внимание следует уделять качеству предоставляемых компаниями объяснения, поскольку на данном этапе регулятору приходится выяснять причины низкого качества объяснений, а не причины несоблюдения положений ККУ. *Необходим переход от оценки формальных отчетов к оценке реальной практики корпоративного управления*, а это весьма сложный процесс, реализация которого потребует немало ресурсов. Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются: Банк России взаимодействует с отдельными компаниями на индивидуальной основе для повышения уровня качества их объяснений. Регулятор планирует более активно осуществлять взаимодействие с компаниями, направленное на преодоление формального подхода и достижение соответствия раскрываемых компаниями объяснений отклонений от ККУ ожиданиям акционеров и инвесторов. Должная реализация подхода «соблюдай или объясняй» позволит повысить прозрачность; усовершенствовать существующие правила корпоративного управления, основываясь на комментариях компаний; улучшить уровень корпоративной культуры в стране.

6.3. Состояние науки и инноваций¹

Для научно-технологической сферы прошедший год можно охарактеризовать как период формирования планов, а не оценки полученных результатов. Основное внимание было уделено разработке плана реализации «Стратегии научно-технологического развития», ее стыковке с уже проводимыми мероприятиями Национальной технологической инициативы (НТИ), принятию программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и также ее синхронизации с НТИ в части развития научно-образовательных и технологических компетенций. Наконец, весь год продолжалось, но так и не было завершено обсуждение нового Закона о науке.

Серьезная дискуссия велась по поводу использования библиометрических показателей как инструмента оценки научной деятельности, поскольку они активно применяются государственными ведомствами, научными фондами, научными организациями и вузами для оценки и поощрения как отдельных работников, так и целых институтов. Были обнародованы результаты мониторинга вузов, включая их научно-инновационный компонент, и оценка результативности деятельности институтов Федерального агентства научных организаций (ФАНО).

В сфере технологических инноваций наиболее динамично развивалась пилотная программа поддержки средних быстрорастущих компаний, тогда как в инновационной политике в отношении крупного и малого инновационного бизнеса заметных прорывов не было. Более того, не развивался сегмент венчурного финансирования технологического бизнеса.

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

6.3.1. Приоритеты государственной политики в области науки и технологий

В прошедшем году был утвержден план реализации «Стратегии научно-технологического развития», принятой в декабре 2016 г. (далее – Стратегия), летом появилась государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹, также определяющая направления развития науки и технологий. Произошла определенная подстройка Национальной технологической инициативы под Стратегию и программу «Цифровая экономика». Национальная технологическая инициатива определяется в Стратегии как один из основных инструментов, «обеспечивающих преобразование фундаментальных знаний, поисковых научных исследований и прикладных научных исследований в продукты и услуги, способствующие достижению лидерства российских компаний на перспективных рынках в рамках как имеющихся, так и возникающих (в том числе и после 2030 г.) приоритетов»².

Представленная в Стратегии связка «больших вызовов» и приоритетных научно-технологических направлений на практике реализуется не только через НТИ, но и через реформирование главной программы поддержки науки и технологий – Государственной программы развития науки и технологий до 2020 г. На смену ей должна прийти новая Государственная программа – «Научно-технологическое развитие РФ на 2018–2025 гг.», однако до конца года она не была разработана. Идея новой программы в том, что будет создана целостная модель государственных инвестиций – от поддержки квалифицированных исследователей и предпринимателей до введения механизмов развития науки и инноваций на всех этапах жизненного цикла знаний. В определенном смысле был анонсирован возврат к идее «инновационного лифта». Главными новшествами стали введение правила многостороннего финансирования, общих подходов к экспертизе инициативных проектов, а также снятие ограничений по срокам реализации программ (возможен выход на 3–7-летние горизонты планирования)³. Де-факто Министерство образования и науки уже инициировало более активное вовлечение бизнеса в определение приоритетных тематик, в том числе приглашение компаний стать индустриальными партнерами, софинансирующими исследования⁴.

Новый список приоритетов, закрепленный в Стратегии, расширяет перечень наиболее актуальных научных направлений и даже – кажется, впервые – включает в него решение проблем методами социальных и гуманитарных наук. В то же время тематики почти на 70% пересекаются с прежними приоритетными направлениями, которые были утверждены указом президента страны еще в 2011 г., хотя и детализируются. Например, если раньше приоритетом были транспортные системы в целом, то теперь – интеллектуальные транспортные, логистические и телекоммуникационные системы.

В НТИ состав приоритетных направлений уже заметно сужается. Основными стали 10 «сквозных технологий», которые практически один в один повторены в программе

¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 1632-з от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

² Пункт 23 Стратегии. Источники: URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41449/page/2>.

³ Пояснительная записка к проекту постановления правительства «Об утверждении Государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие РФ». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=30448&dst=104152#0>

⁴ Киселева М. В день науки о науке: эксклюзивное интервью Ольги Васильевой // Индикатор. 08.02.2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/02/08/intervyu-olgi-vasilevoj/>

«Цифровая экономика Российской Федерации» (табл. 21). Можно предположить, что именно на реализацию этих направлений будут выделяться дополнительные ресурсы.

Таблица 21

**«Сквозные технологии» в НТИ и программе
«Цифровая экономика»**

НТИ	Программа «Цифровая экономика РФ»
Большие данные	Большие данные
Искусственный интеллект	Нейротехнологии и искусственный интеллект
Системы распределенного реестра	Системы распределенного реестра
Квантовые технологии	Квантовые технологии
Новые производственные технологии	Новые производственные технологии
Сенсорика и компоненты робототехники	Компоненты робототехники и сенсорика
Технологии беспроводной связи	Технологии беспроводной связи
Нейротехнологии и технологии виртуальной и дополненной реальностей	Технологии виртуальной и дополненной реальностей
	Промышленный Интернет
Новые и портативные источники энергии	
Технологии управления свойствами биологических объектов	

Источники: URL: <http://www.nti2035.ru/technology/>; <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

Произошедшие изменения представляют собой подход, обратный поддержке широкого фронта исследований. Возврат к финансированию большого числа направлений вряд ли возможен в условиях, когда в новой Стратегии установлен низкий целевой уровень финансирования. К 2035 г. планируется довести расходы на исследования и разработки в ВВП до 2%, т.е. до уровня, уже достигнутого значительным числом стран.

Такое скромное целеполагание происходило на фоне продолжавшегося снижения расходов на исследования и разработки в ВВП. Если в 2015 г. они составляли 1,13%, то в 2016 г. – 1,1%. По расходам на науку в ВВП Россия находится на 35-м месте. По абсолютным расходам на НИОКР страна остается на 10-м месте, где была и в 1995 г. Отставание от стран-лидеров при этом нарастает: расходы на НИОКР в России в 13,5 раза меньше, чем в США, в 11 раз – чем в Китае, в 4,6 раза – чем в Японии, в 3 раза – чем в Германии. За последние 20 лет ряд стран догоняющего развития серьезно нарастил вложения в НИОКР, в том числе за счет инвестиций бизнес-сектора. Если за этот период внутренние затраты на НИОКР в России выросли в 2,6 раза, то в Китае – в 21,9 раза, в Корее – в 4,5 раза, в Израиле – в 3,7 раза¹.

Сужение перечня приоритетов отражает политику ставки на лидеров. Казалось бы, в условиях ограниченных ресурсов такое решение оправданно. Однако, скорее всего, результат будет краткосрочным. Обратная сторона этого подхода – дальнейшее сужение поля научной экспертизы в России, тогда как уже небольшое число областей соответствует мировому уровню. Избирательная поддержка узкого круга тематик может привести к постепенному вымыванию из научного ландшафта ряда направлений исследований, которые потенциально могут быть основой прорыва в будущем.

Наконец, началась подготовка к президентским выборам, и Центр стратегических разработок подготовил аналитический доклад «Новая технологическая революция: вызовы

¹ Ратай Т. Затраты на науку в России и ведущих странах мира // Наука. Технологии. Инновации. 7 сентября 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 1.

и возможности для России»¹, нацеленный на формирование к 2024 г., т.е. к окончанию следующего президентского срока, нового научно-технологического облика, который будет зиждиться на высокотехнологичных индустриях. «Технологическая революция» должна обеспечить экономический рост на уровне 4% ВВП в год. Предполагается, что данный показатель можно будет достичь за счет «глубоких технологических и организационных изменений в традиционных отраслях», а также формирования новых секторов. В докладе предлагается скорректировать управление НТИ, считая его недостаточно эффективным, и запустить реформу «системы управления российской наукой»². Последняя будет заключаться в создании нового механизма управления «в формате специального федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и науки». Однако такой федеральный орган исполнительной власти уже существует в лице Министерства образования и науки РФ, которое наделено всеми указанными полномочиями.

Большое число документов стратегического уровня усложняет понимание основных целей и принципов государственного регулирования научно-технологической сферы. С одной стороны, есть перечень значительного числа направлений исследований, за счет реализации которых можно решить проблемы «больших вызовов». С другой стороны, НТИ и программа «Цифровая экономика» опираются на небольшое число приоритетных тематик, которые активно обсуждаются и развиваются во всем мире. Они связаны с развитием цифровизации, больших данных и подобных технологий. В этом комплексе тематик сложно увидеть специфику страны, понять, что именно в первую очередь нужно делать, какие аспекты развития наиболее актуальны на сегодняшний день и среднесрочную перспективу. Для контраста можно привести британский подход, где в ноябре 2017 г. государство анонсировало «Индустриальную стратегию для Великобритании», целью которой является вывод страны к 2030 г. в число инновационных лидеров. В «Стратегии» приводится существенно более короткий, чем в России, перечень «больших вызовов» и ключевых технологий. Для разработки новых технологий создается фонд «вызовов для индустриальной стратегии» с бюджетом 725 млн фунтов стерлингов, которые планируется инвестировать в течение трех лет. Соответственно, расходы на исследования и разработки должны возрасти с текущих 1,7% ВВП до 2,4% ВВП к 2027 г.³ Средства будут расходоваться на решение проблем, связанных с четырьмя «большими вызовами», которые касаются развития искусственного интеллекта, экологически чистого роста экономики, стареющего населения и развития мобильности людей, товаров и услуг. Первые инвестиции будут направлены на трансформацию строительного сектора для того, чтобы строились удобные и безопасные для жизни и работы помещения, в технологии, экономящие энергию, а также в технологии ранней диагностики болезней и развитие персонализированной медицины. С точки зрения финансирования исследова-

¹ Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России. Экспертно-аналитический доклад под научным руководством В.Н. Княгинина. М.: ЦСР. Октябрь 2017 г. URL: <https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/10/novaya-tehnologicheskaya-revolutsiya-2017-10-13.pdf>

² Там же. С. 100.

³ Government unveils Industrial Strategy to boost productivity and earning power of people across the UK. Press release. November 27, 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/news/government-unveils-industrial-strategy-to-boost-productivity-and-earning-power-of-people-across-the-uk>

ний и разработок приоритетными направлениями становятся строительные и транспортные науки, науки о жизни, исследования искусственного интеллекта. Таким образом, прослеживается понятная цепочка от актуальных для страны «больших вызовов» к экономическим секторам и от них – к исследованиям и разработкам, в которые надо инвестировать в первую очередь. При такой логике сразу увязываются интересы страны, бизнеса, а наука получает ориентиры с точки зрения тематических приоритетов. При этом стратегия реализуется поэтапно и отталкивается от недавних достижений в области разработок, связанных с новыми аккумуляторами и робототехникой.

В России «Стратегией» определено 7 «больших вызовов» самого общего плана: от исчерпания возможностей экономического роста, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, необходимости обеспечения продовольственной безопасности, развития новых энергетических систем, ответа на угрозы национальной безопасности до необходимости эффективно использовать пространство, в том числе в контексте освоения космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики. Таким образом, «большие вызовы» настолько всеобъемлющи, что их довольно сложно декомпозировать до уровня приоритетных секторов и научных направлений. В свою очередь, НТИ как основной инструмент реализации «Стратегии» чрезмерно сужает набор актуальных для страны технологий. Возникает диссонанс между широтой формулировки проблематики и узостью выбранных направлений, реализация которых должна способствовать ответам на «большие вызовы».

Если рассматривать приоритеты государственной политики с точки зрения не содержания стратегических документов, а распределения бюджетных средств, то можно заключить, что серьезных сдвигов в структуре ассигнований на НИОКР пока не прослеживается. Вместе с тем можно выделить несколько примечательных факторов.

Во-первых, планируется перераспределение бюджетных ассигнований в последующие 3 года в пользу поддержки фундаментальных исследований. Правда, наибольший прирост связан с повышением оплаты труда научных сотрудников учреждений, подведомственных ФАНО России, а также ФГБУ «НИЦ «Курчатовский институт» и подведомственных ему учреждений. Это обеспечит выполнение Указа Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г. о необходимости повышения заработной платы до уровня, вдвое превышающего средний по региону. В целом расходы на фундаментальные исследования будут устойчиво расти (табл. 22), хотя и небольшими темпами.

Доля ассигнований на фундаментальные исследования в общих расходах на научные исследования и разработки гражданского назначения также будет расти и составит 41,9% в 2018 г., 44% – в 2019 г. и 45,5% – в 2020 г. Такая структура финансирования вполне соответствует тому, сколько выделяют на фундаментальные исследования ряд развитых европейских стран. Например, во Франции доля расходов на фундаментальные исследования в бюджетных ассигнованиях на гражданские НИОКР составляет 45%, в Великобритании – 40%¹. Вместе с тем в среднем по ЕС эта цифра выше – 52%, равно как и в США (53%).

¹ What is the optimal balancer between basic and applied research? // UNESCO Science Report: towards 2030. URL: http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/single-view-sc-policy/news/what_is_the_optimal_balance_between_basic_and_applied_research/

Таблица 22

Изменение объемов бюджетных ассигнований в области фундаментальных исследований

Наименование программы	Объем бюджетного финансирования в 2018, млрд руб.	Изменение объемов финансирования, в % к предыдущему году	
		2019	2020
Фундаментальные исследования (раздел классификации)	151,7	101,8	102,0
Выполнение фундаментальных научных исследований учреждениями государственных академий наук, финансовое обеспечение государственных академий наук	83,2	97,2	102,3

Источник: Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

В области прикладных научных исследований обращает внимание рост расходов на оборонные НИОКР (по открытым статьям бюджета). В 2018 г. они составят 85,7% ассигнований на гражданские НИОКР, в 2019 г. – 85,8%, в 2020 г. – 90,4%.

В части прикладных исследований гражданского назначения просматривается позитивная тенденция ежегодного прироста (в диапазоне 5–16%) расходов на исследования в области здравоохранения, включая такие актуальные тематики, как трансляционная и персонализированная медицина. Государственная программа РФ «Развитие здравоохранения» стала третьей по объемам ассигнований на НИОКР (табл. 23), для нее предусмотрен ежегодный прирост финансирования. В то же время остаются крайне низкими расходы на прикладные НИОКР по ряду других важных для страны тематик: энергетики и энергосбережения, развития сельского хозяйства.

Таблица 23

Динамика ассигнований на НИОКР по государственным программам с наибольшими объемами финансирования НИОКР, млрд руб.

Название государственной программы	2018	2019	2020
Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.	167,9	168,1	170,9
Космическая деятельность России на 2013–2020 гг.	80,7	67,3	64,2
Развитие здравоохранения	24,7	26,7	31,0
Доля трех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %	75,5	74,7	76,8

Источник: Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Динамика бюджетных ассигнований на гражданскую науку на следующие три года отрицательная (рис. 5), что делает проблематичным выполнение всех масштабных планов, отраженных в стратегиях и программах.

Стратегические документы не учитывают фактор влияния санкций, хотя они имеют, судя по всему, долгосрочный характер, поэтому также являются своего рода «вызовом» и отражаются в том числе на политике в области международного научно-технического сотрудничества. Тем более что на сегодняшний день у России основной научный обмен происходит с США (по данным о совместных публикациях), хотя размеры его и незначительны в мировых масштабах¹. США остаются центром мировой науки, и международное научное сотрудничество развивается наиболее интенсивно между США и такими

¹ По данным за последние 10 лет. См.: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 128.

странами, как Китай, Великобритания, Германия, Канада, Индия, Япония и Франция. В то же время именно с ведущими научными державами сокращаются связи российских вузов, в том числе практически полностью прекратились исследования, поддерживаемые зарубежными фондами¹. По данным Роспатента, в связи с санкциями в последние 3–4 года сократилось патентование зарубежных изобретений в России². Таким образом, уменьшается как разнообразие источников финансирования науки и способов реализации научных исследований, так и приток в страну технологий.

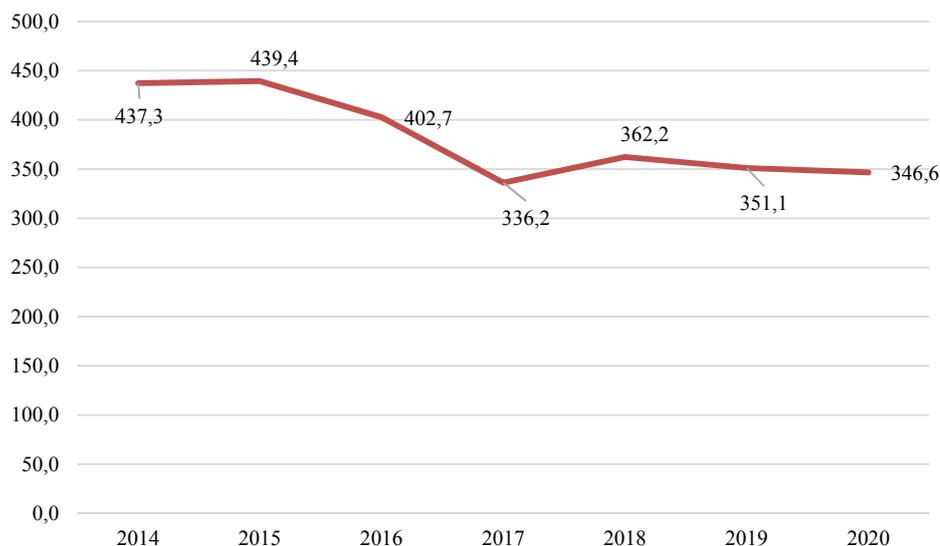


Рис. 5. Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета, в действующих ценах, млрд руб.

Источники: данные за 2018–2020 гг. – согласно проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; данные за 2014–2017 гг. – см.: Ратай Т. Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета в Российской Федерации // Наука. Технологии. Инновации. 28 июня 2017 г. URL: <https://issek.hse.ru/news/207116445.html>

Влияние санкций на сферу науки пока недооценено. Косвенно проблема признается, о чем свидетельствуют участвовавшие обсуждения роли науки как «мягкой силы», как фактора позитивного влияния и сохранения связей в условиях неблагоприятной международной обстановки. Так, РФФИ предлагает включить тему научной дипломатии в повестку Глобального исследовательского совета – неформального объединения организаций, финансирующих научные исследования. В частности, акцент может быть сделан на международную поддержку исследований, которые сложно реализовывать силами отдельных стран (Антарктика, ближний и дальний космос, киберпространство и т.д.)³.

¹ Ениколопов Р. Закрытое мышление: что мешает российской науке и образованию // РБК. 2 июня 2017 г. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/02/06/2017/593116589a79472c6c142171>

² Скоробогатый П. Кто даст денег на перпетуум мобиле // Эксперт. 2017. № 45. URL: <http://expert.ru/expert/2017/45/kto-dast-deneg-na-perpetuum-mobile/>

³ Беляева С. Мягко, но сильно. Научные фонды помогут мировой дипломатии // Поиск. 17 ноября 2017 г. № 46. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/international/30290/>

6.3.2. Наука в вузах: достижения и проблемы

В сфере вузовской науки главными темами были успехи и проблемы лидирующих вузов, участвующих в Проекте 5-100, развитие научных исследований в опорных вузах, а также изменения, касающиеся наделения вузов правом самостоятельно присуждать ученые степени.

Вузы Проекта 5-100: затраты и продуктивность

Вузы, участвующие в Проекте 5-100, в целом демонстрируют хорошие научные результаты, однако они все еще очень далеки от ведущих университетов мира (*табл. 24*).

Таблица 24

Соотношение затрат и научных результатов по 5 вузам Проекта 5-100, имеющим наиболее высокую публикационную активность

Университет	Число публикаций в WoS ¹ на 1 научно-педагогического работника	Средняя цитируемость публикаций в WoS на 1 научно-педагогического работника	Средняя зарплата научных работников, тыс. руб./мес.	Объем бюджетной субсидии, млн руб.	Наилучшее место (в одном из 3 рейтингов), 2017 г.
НГУ	7,5	48	115,21	3884	250 (QS)
НИЯУ МИФИ	6,1	44	128,55	4056	373 (QS)
МФТИ	5,4	23,8	113,83	4087	251-300 (THE)
НИУ ИТМО	4,9	10,1	193,7	4087	501-600 (THE)
ТГУ	4,4	11,2	174,40	3157	323 (QS)

Источники: Пономарев В. Последовательное движение. Российские вузы: программа 5-100 // Эксперт. 27 ноября 2017 г. URL: <http://expert.ru/expert/2017/48/posledovatelnoe-dvizhenie/>; Киселева М. Чего добились вузы 5-100 и чего им ждать дальше // Indicator.ru. 4 сентября 2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/10/04/budushee-proekta-5-100/>; Информационно-аналитические материалы по результатам проведения мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=vpo>

Из данных *табл. 24* следует, что есть определенная корреляция между интенсивностью публикационной активности и цитируемостью статей. Безусловно, важно принимать во внимание и профиль вуза. Так, статьи НИЯУ МИФИ имеют потенциал более высокого цитирования, поскольку многие исследования выполняются на крупных установках большими международными коллективами. В списке пяти лидеров по публикационной активности только два классических университета, где широко представлены общественно-гуманитарные науки, естественным образом «снижающие» усредненный показатель. Вместе с тем лидером среди вузов является классический Новосибирский государственный университет. В данном случае большой вклад в научные достижения вносит давняя тесная связь университета с академическими институтами Новосибирского Академгородка.

Примечательно также то, что научная результативность слабо связана со средней зарплатой исследователей и размером субсидии из госбюджета. В наиболее продуктивном НГУ скромная зарплата по сравнению с лидерами по размерам доходов ИТМО и ТГУ, показывающими более слабые результаты. При этом следует отметить, что средняя заработная плата в вузах – участниках Проекта 5-100 существенно выше, чем в среднем по вузам и научным организациям страны. Согласно данным за январь – сентябрь 2017 г.,

¹ Web of Science (WoS) является зарубежной базой периодических научных изданий, содержащей анализ публикационной активности авторов различных стран.

среднемесячная начисленная заработная плата в организациях, выполняющих исследования и разработки, составила 50,1 тыс. руб. у главных, ведущих и старших научных сотрудников и 39,2 тыс. руб. у научных и младших научных сотрудников (рис. 6)¹. Руководители организаций получали в среднем почти вчетверо больше – 173,1 тыс. руб. в среднем по стране и 257,7 тыс. руб. в среднем по Москве.

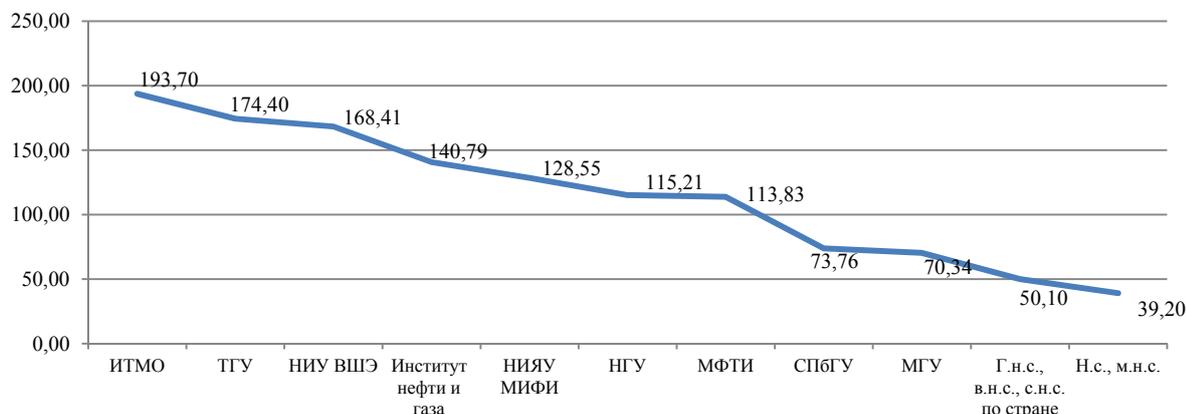


Рис. 6. Средняя заработная плата научных сотрудников, тыс. руб. в месяц

Источники: Суслов А.Б. Среднемесячная начисленная заработная плата работников научных организаций по должностям: январь – сентябрь 2017 г. // Наука. Технологии. Инновации. 6 декабря 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 2. URL: https://issek.hse.ru/data/2017/12/06/1161557911/NTI_N_76_06122017.pdf; Информационно-аналитические материалы по результатам проведения мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=vpo>

По данным за 2017 г., продвижение в общих рейтингах хотя и заметно, но далеко от первоначально установленной цели вхождения в топ-100 лучших университетов мира. Только НГУ удерживается в третьей сотне рейтинга QS², а МФТИ смог попасть в третью сотню рейтинга THE³. Остальные находятся существенно дальше, а ИТМО и вовсе ухудшил свои позиции, переместившись из четвертой в пятую сотню рейтинга QS. Таким образом, есть серьезные расхождения между уровнем достижений университета и тем, сколько средств он получает из госбюджета и каковы доходы его сотрудников. Получение большой субсидии и высокие зарплаты не гарантируют наивысшей продуктивности.

Исследователи НИУ ВШЭ провели детальный анализ публикационной активности 14 вузов – участников Проекта 5-100 и сравнили ее с контрольной группой из 13 вузов, которые не получали субсидий на вхождение в мировые рейтинги. При этом вузы обеих

¹ Суслов А.Б. Среднемесячная начисленная заработная плата работников научных организаций по должностям: январь – сентябрь 2017 г. // Наука. Технологии. Инновации. 6 декабря 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 2. URL: https://issek.hse.ru/data/2017/12/06/1161557911/NTI_N_76_06122017.pdf

² Рейтинг лучших университетов мира (QS World University Rankings) – глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг лучших университетов мирового значения по версии британской консалтинговой компании Quacquarelli Symonds (QS).

³ Рейтинг лучших университетов мира (THE World University Rankings) – глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг лучших университетов мирового значения по версии британского издания Times Higher Education.

групп выбирались так, чтобы у них были близкие стартовые позиции (исследование касалось периода с 2010 по 2015 г.)¹. Оказалось, что в обеих группах число публикаций растет, однако у участников Проекта 5-100 темпы роста выше, и разрыв этот увеличивается. Кроме того, у вузов – участников проекта больше качественных публикаций (в журналах первого квартиля)². Очевидно, что участие в программе положительно сказывается на научной продуктивности вузов, однако вопрос в том, как долго продлится данный рост и насколько прирост числа публикаций коррелирует с качеством и новизной исследований. Недавние результаты, опубликованные в журнале *Nature*, свидетельствуют о том, что цитирование по-настоящему новаторских статей запаздывает во времени. Они становятся высокоцитируемыми значительно позже, чем статьи обычные. Как правило, серьезный рост их цитирования начинается не ранее чем через 5 лет после опубликования³.

Публикационная активность и незапланированные эффекты

В прошедшем году продолжали сказываться эффекты мер стимулирования научной продуктивности с целью наращивания числа научных публикаций и повышения таким образом «видимости» российской науки. Числом публикаций теперь оцениваются работа институтов, успех проектов, финансируемых ведомствами и по грантам фондов. Российский научный фонд выставляет требования по минимально требуемому количеству статей, ежегодно индексируемых в WoS/Scopus⁴. Гонка за количеством привела к росту числа статей в недобросовестных журналах, которые периодически исключаются из баз данных WoS и Scopus. В них проще опубликоваться, в том числе за плату. Ситуация достигла такого размаха, что привлекла внимание правительства. Министерство образования и науки РФ заявило, что финансирование вузов, которые публикуются в недобросовестных журналах, а также злоупотребляющих самоцитированием, может быть сокращено. При этом рекордсменами по числу публикаций в недобросовестных журналах стали Казанский федеральный университет, РУДН и Балтийский федеральный университет⁵. Следует отметить, что вузы Проекта 5-100 в какой-то мере включились во всеобщую гонку за числом публикаций, а в мире в ответ на спрос выросла целая индустрия недобросовестных журналов. По оценкам *Nature*, число таких журналов в последние годы превысило 100 тыс. и практически стало равным количеству полноценных научных журналов⁶.

Рост числа аффилиаций на автора – еще одна неоднозначная тенденция, особенно ярко проявляющаяся в Проекте 5-100, в рамках которого поощряется приглашение в вузы иностранных ученых, а также исследователей из академических институтов. За последние три года число аффилиаций на автора в статьях первого квартиля в вузах первой

¹ Польшин О.В., Матвеева Н.Н., Стерлигов И.А., Юдкевич М.М. Публикационная активность вузов: эффект проекта «5-100» // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 13–14.

² Там же. С. 21.

³ Blinked by bibliometrics // *Nature*. 27 April 2017. Vol. 544. P. 411.

⁴ База данных Scopus позиционируется издательской корпорацией Elsevier как крупнейшая в мире универсальная реферативная база данных с возможностями отслеживания научной цитируемости публикаций.

⁵ Минобр не даст денег вузам 5-100, уличенным в самоцитировании // *Indicator.ru*. 17 мая 2017 г. URL: <https://indicator.ru/news/2017/05/17/vuzy-5-100-samocitirovanie/>

⁶ Kolata G. Many Academics Are Eager to Publish in Worthless Journals // *The New York Times*. 30 октября 2017 г.. URL: <https://www.nytimes.com/2017/10/30/science/predatory-journals-academics.html>

волны Проекта 5-100 выросло почти вдвое по сравнению с остальными статьями российских авторов. Из этого следует, что прирост публикационной активности в этих университетах осуществляется в том числе за счет доноров, в качестве которых в первую очередь выступают иностранные университеты и НИИ РАН¹. Действительно, в этих вузах в 4,5 раза возросло число приглашенных зарубежных преподавателей и исследователей². С одной стороны, эти ученые помогают российским коллегам встраиваться в международные научные группы и проекты. Однако, с другой стороны, возможен и такой эффект, как «покупка» публикаций за счет заключения контрактов с высокопродуктивными учеными из других стран³. В пользу такой трактовки свидетельствует тот факт, что пока число работающих в России зарубежных ученых составляет всего 1,5% общей численности исследователей страны, и сконцентрированы они больше в столичных вузах⁴.

Наращивание присутствия в стране сильных зарубежных исследователей проблематично, причем не по материальным причинам, а ввиду отсутствия масштабных задач, которыми можно было бы заинтересовать специалистов мирового уровня. Это не раз признавали и высшие чиновники⁵. В последние годы все очевиднее становится недостаток профессионалов, способных сформулировать такие задачи.

Таким образом, данные о характеристиках научной продуктивности и ее связи с продвижением в рейтингах весьма противоречивы. Позитив, безусловно, есть: возросло число вузов из Проекта 5-100, которые теперь входят в рейтинги независимо от их места в этих рейтингах. Если в 2015 г. 3 вуза из Проекта 5-100 входили в число 100 первых по предметным рейтингам, то в 2017 г. таких стало 6, т.е. число вузов удвоилось. Правда, за это же время удвоилось и число вузов, вошедших в топ-100 предметных рейтингов⁶, из числа не участвующих в Проекте 5-100. Поэтому мера эффективности данной программы с точки зрения именно скорости вхождения в рейтинги пока не вполне ясна. В среднесрочной перспективе уже видны барьеры роста в связи с качеством человеческого капитала и действием ряда внешних факторов, препятствующих его повышению за счет привлечения иностранных специалистов.

В долгосрочной перспективе негативным следствием гонки за публикациями и рейтингами может стать усиление стратификации в научном сообществе. Расслоение с

¹ *Стерлигов И., Ходжер Т.* Взгляд на науку через призму соло-статей // Измерения науки. 2017. № 2. URL: <https://okna.hse.ru/news/212247840.html>

² *Пономарев В.* Последовательное движение. Российские вузы: программа 5-100 // Эксперт. 27 ноября 2017 г. URL: <http://expert.ru/expert/2017/48/posledovatelnoe-dvizhenie/>

³ *Польдин О.В., Матвеева Н.Н., Стерлигов И.А., Юдкевич М.М.* Публикационная активность вузов: эффект проекта «5-100» // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 31.

⁴ *Дьяченко Е., Нефедова А., Стрельцова Е.* Наем иностранных ученых в российские научные организации и вузы: возможности и барьеры // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 5. С. 134.

⁵ *Медведев Ю.* Академик Трубников: В России появятся мегасайенс-центры мирового уровня // Российская газета. 9 января 2018 г. URL: <https://rg.ru/2018/01/09/akademik-trubnikov-v-rf-poiaviatsia-megasajens-centry-mirovogo-urovnia.html>; *Киселева М.* Миллиарды, зарплаты и мозги: о чем профессора РАН спорили с чиновниками // Индикатор. 30 ноября 2017 г. URL: <https://indikator.ru/article/2017/11/30/sobranie-professorov-ran/>

⁶ *Ивантер А.* Без ГОЭЛРО и бомбы // Эксперт. 30 июня 2017 г. URL: <http://expert.ru/expert/2017/21/bez-goelro-i-bomby/>

точки зрения доходов сотрудников даже в группе ведущих вузов уже очевидно. Аналогичная ситуация складывается и в институтах РАН¹. При этом не прослеживается закономерности, присущей зарубежным вузам, где гуманитарии и специалисты-обществоведы всегда получают меньше специалистов в области естественных, а тем более инженерных наук. Есть и расслоение другого рода, когда внутри одной организации доходы сотрудников существенно различаются, в том числе из-за индивидуальных надбавок от руководства. Возможность выплаты разнообразных надбавок также появилась благодаря Проекту 5-100. При этом принципы назначения надбавок и их размеры не всегда понятны. Исключение составляет только надбавка за публикации, критерии присуждения которой, как правило, официально разъяснены. Соответственно растут догадки и недовольство в научном сообществе. По мнению некоторых его представителей, наибольшие доплаты получают профессора, приближенные к руководству институтов, и люди, «удобные для руководства»². Это означает, что расслоение сопровождается нарушением связи между доходами и реальным научным вкладом, что в конечном счете негативно сказывается на этических нормах.

Прессинг библиометрии вышел за границы страны, и его почувствовали зарубежные коллеги, сотрудничающие с российскими учеными. Результаты недавнего опроса, посвященного особенностям российско-французской научной кооперации³, показали, что давление необходимости опубликовать заданное число статей в год сказывается на зарубежных партнерах. Российские коллеги просят их опубликовать как можно больше статей и включить в число соавторов как можно больше российских специалистов. По мнению французских ученых, российские требования по количеству публикаций иногда мешают нормальной работе. Действительно, как отклик на требование публиковаться растет число «салями-публикаций», когда новый материал нарезается на фрагменты и на основе каждого из них пишется отдельная статья; искусственно наращивается число соавторов путем «вписывания» людей, в том числе имеющих минимальное отношение к подготовке статьи. Библиометрические данные свидетельствуют о том, что число соло-статей (написанных одним автором) снижается, хотя в России значительно больше статей с одним автором, чем, например, в Китае. За последние 20 лет число российских соло-статей в журналах первого квартиля сократилось в 2 раза – с 10,2 до 5,3%⁴. И следует учитывать, что авторы 19% соло-статей имеют не только российскую, но и иностранную аффилиацию, и такие статьи цитируются гораздо лучше чисто российских.

Основной метод стимулирования публикационной активности – дополнительные выплаты авторам, их размер зависит от импакт-фактора журнала⁵, в котором опубликована статья. Такой эффективной метод повышения публикационной активности, как научные

¹ Волчкова Н. Глубоко копать. РАН погружается в проблемы институтов // Поиск. 8 декабря 2017 г. № 49. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30916/>

² Аглицкий И. Как профессоров вузов превратили в работников сферы обслуживания // Независимая газета – наука. 24 мая 2017 г. URL: http://www.ng.ru/nauka/2017-05-24/10_6994_students.html

³ Dezhina I. Russian-French Scientific Collaboration: Approaches and Mutual Attitudes // Sociology of Science and Technology. 2018. No.1 (in press).

⁴ Стерлигов И., Ходжер Т. Взгляд на науку через призму соло-статей // Измерения науки. 2017. № 2. URL: <https://okna.hse.ru/news/212247840.html>

⁵ Импакт-фактор (ИФ, или IF) – численный показатель важности научного журнала, в соответствии с которым оценивают уровень журнала, качество статей, опубликованных в нем, дают финансовую поддержку исследователям и принимают сотрудников на работу.

стажировки, гораздо реже используется российскими вузами. Между тем зарубежные исследования показывают, что у мобильных ученых цитируемость в среднем на 40% выше, чем у немобильных¹. В свою очередь, мобильность можно рассматривать и как индикатор интенсивности международных связей. Недавнее исследование относительного влияния государственного финансирования и международной кооперации на уровень цитируемости научных работ² применительно к странам ОЭСР показало, что наличие международной коллаборации в большей мере, чем прирост государственного финансирования исследований, влияет на уровень цитируемости работ. Более того, наблюдается даже небольшая отрицательная корреляция между приростом финансирования и вероятностью появления наиболее высокоцитируемых статей.

В качестве противовеса библиометрии все чаще стала рассматриваться экспертная оценка, хотя корректность ее результатов также проблематична. Практически все постсоветские годы число российских ученых сокращалось, провал пропорции «средневозрастных» исследователей углублялся, и российская экспертиза постепенно деградировала: она стала больше страдать от малого числа специалистов в определенных областях, когда конфликт интересов практически неизбежен. После того как закончился период подъема и вновь стало сокращаться финансирование науки, менее доступным стало и грантовое финансирование. Как следствие, экспертиза превратилась в средство продвижения проектов «своих» независимо от конфликта интересов, поскольку нередко соревноваться друг с другом вынуждены широкие дисциплинарные области.

Преодолеть библиометрическую и экспертную ловушки непросто, так как причина лежит в деградации ценности научной репутации. Чистка журналов, выявление плагиаторов, критика экспертизы и автоматическое назначение экспертов – все это полезно, но крайне медленно воздействует на общественное сознание.

Наука в опорных университетах

Вслед за ведущими университетами свой научный уровень поднимали и опорные вузы³. Для них научная деятельность хотя и не является основной, но имеет большое значение, поскольку опорные вузы нацелены на взаимодействие с предприятиями региона, в том числе в области инноваций, а без научной базы это делать сложно. Именно поэтому в числе ожидаемых эффектов для опорных вузов установлены ориентиры в области научной деятельности в виде объемов НИОКР и числа публикаций в WoS/Scopus на одного научно-педагогического работника. Для некоторых опорных вузов достиже-

¹ Nature Editorial. Science without walls is good for all // Nature. 5 October 2017. Vol. 550. P. 7–8. URL: <https://www.nature.com/news/science-without-walls-is-good-for-all-1.22742>

² Leydesdorff L., Bornmann L., Wagner C. The relative influences of government funding and international collaboration on citation impact (13 December 2017). URL: <https://arxiv.org/abs/1712.04659>

³ Опорные вузы появились в 2016 г., сначала на основе объединения нескольких существующих высших учебных заведений региона – для поддержки развития субъектов РФ за счет обеспечения местного рынка труда высококвалифицированными специалистами, решения актуальных задач региональной экономики и реализации совместно с регионом и его предприятиями образовательных и инновационных проектов. С 2017 г. требование объединения вузов для присвоения им статуса опорного было снято. В настоящее время есть 33 опорных вуза, к 2022 г. их количество должно достичь 100.

ние требуемых показателей – сложная задача, поскольку потребует роста продуктивности в 7–10 раз¹, а объем НИОКР на одного научно-педагогического работника должен стать в 3,5 раза выше, чем в среднем по системе высшего образования. Для решения задачи повышения публикационной активности опорные вузы стали перенимать практику ведущих университетов со всеми их плюсами и минусами, а именно создавать системы стимулирования, а также центры публикационной активности. Центры публикационной активности, помимо чисто статистической функции, проводят обучающие мероприятия среди научно-педагогических работников. Эти мероприятия должны способствовать росту числа и качества публикаций, в том числе за счет повышения компетентности в области подготовки исследований и написания научных статей. Кроме того, опорные вузы активно наращивают вложения в НИОКР: из общего объема государственной поддержки опорным вузам около 40% было потрачено на развитие научных исследований².

В целом импульсы, которые задают вузам целевые программы, положительные с точки зрения стимулирования университетов к разработке и использованию новых практик как в исследованиях, так и в образовании, управлении, предпринимательстве. Исследование, реализуемое НИУ ВШЭ и касающееся поиска и систематизации лучших управленческих практик в НИИ и вузах³, показало, что в университетах больше успешных практик, чем в НИИ, в том числе наиболее развиты практики по развитию компетенций и поддержке публикационной активности. Вместе с тем кооперация НИИ и вузов в целом остается слабой, равно как и вузов друг с другом.

Изменения в системе присуждения научных степеней

Наконец, самостоятельной темой стало обсуждение преимуществ и проблем передачи некоторым вузам права самостоятельно присуждать ученые степени. Первоначально это право получили МГУ и СПбГУ, и следовало бы провести мониторинг практики организации процесса защиты диссертаций и присуждения научных степеней в них. Однако, не дожидаясь даже развертывания работы по формированию новых советов в этих двух университетах, в прошедшем году правительство дало такое право еще 19 вузам и 4 научным организациям⁴. В условиях размывания репутационных ценностей, роста числа публикаций в недобросовестных журналах, покупки и фальсификации диссертаций такое стремительное расширение прав вузов представляется поспешным решением.

Между тем МГУ и СПбГУ серьезно подошли к задаче по формированию новых требований к диссертационным советам и соискателям степеней. Оказалось, что это непростая задача и возможны разные варианты ее решения. Оба университета установили планки требований намного выше, чем в диссоветах системы ВАК, и в итоге число желающих защищаться в новых советах резко сократилось. Так, в МГУ ранее защищалось

¹ Аржанова И.В., Воров А.Б., Дерман Д.О., Дьячкова Э.А., Клягин А.В. Итоги реализации программ развития опорных университетов в 2016 г. // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4. С. 13. DOI 10.15826/umpra.2017.04.045

² Рассчитано по данным, приведенным в: Аржанова И.В., Воров А.Б., Дерман Д.О., Дьячкова Э.А., Клягин А.В. Итоги реализации программ развития опорных университетов в 2016 г. // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4. С. 20.

³ URL: <https://goodpractice.hse.ru/>

⁴ Распоряжение Правительства РФ № 1792-р от 23 августа 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/JnFTLJA581O4J7RuZuruWKeKZAYWC1V7.pdf>

700–800 диссертаций в год, а теперь по новой системе – около 40¹. Здесь следует учитывать не только переходный период, но и репутационный барьер. Важно то, что оба университета придали большое значение репутационному фактору, пусть даже в ущерб количественным показателям периода становления работы советов. При этом если в МГУ создали постоянно действующие диссертационные советы, то в СПбГУ совет формируется по западной модели, под каждую конкретную защиту диссертации. Оба подхода имеют свои преимущества. Например, модель МГУ сопряжена с меньшим объемом бюрократических операций, необходимых в связи с каждой защитой. Важно то, что в обоих университетах предъявляются высокие требования к качеству публикаций соискателей и планируется мониторинг работ на протяжении всего цикла подготовки диссертации, а не только перед выходом на защиту.

Среди вузов, которые получили автономию в части присуждения ученых степеней, большинство имеют какой-либо статус (исследовательского, федерального университета) или право самостоятельно разрабатывать образовательные стандарты. Это дает основания надеяться, что там также смогут ввести принципы защиты диссертаций, поднимающие репутацию этих вузов и НИИ. Вместе с тем примеры МГУ и СПбГУ показывают, что пока выбор самих соискателей степеней за более легкими, хотя, может быть, и сильно забюрократизированными, способами защиты диссертаций. И это свидетельство того, что сильных работ мало. Подтверждает это и статистика сокращения числа защищенных кандидатских и докторских диссертаций в результате чистки и закрытия ряда диссертационных советов. По сравнению с 2012 г. количество защищенных докторских диссертаций сократилось практически вдвое, кандидатских – чуть более чем в 2 раза².

6.3.3. Ситуация в академической науке

В прошедшем году эксперты и СМИ уделяли большое внимание положению институтов ФАНО и ситуации в РАН, преимущественно связанной с выборами нового президента РАН. В самом секторе за год существенных изменений не произошло. Дискуссия касалась в основном недовольства ученых и руководства РАН реформой, а также была связана с историей избрания нового президента РАН.

В оценках происходящего в институтах ФАНО мнение академического научного сообщества контрастировало с оценками руководства ФАНО. Экспертный опрос 240 сотрудников институтов ФАНО, организованный профсоюзом РАН совместно с Общественно-научным форумом «Россия: ключевые проблемы и решения»³, показал, что проблемными остаются практически все аспекты научной деятельности:

- сохраняется недостаточное финансирование, в том числе низкая заработная плата, практически отсутствуют возможности проводить экспедиции и участвовать в научных конференциях;
- ограничен доступ к информационным ресурсам, в том числе к базам данных научных публикаций;

¹ Емельяненко А. Диссертация на репутации // Российская газета. 29 ноября 2017 г. URL: <https://rg.ru/2017/11/29/vladimir-filippov-doplata-za-uchenuiu-stepen-stala-perezhitkom-proshlogo.html>

² Там же.

³ Садыкова Р. Реформа РАН признана провальной: ФАНО расширяется, институты выселяют. 23 февраля 2017 г. URL: <http://www.mk.ru/science/2017/02/23/reforma-ran-priznana-provalnoy-fano-rasshiraetsya-instituty-vyselyayut.html>

- растет число бюрократических требований со стороны ФАНО, как правило, касающихся обновления статистических данных, рейтингов, цитирования, трудоемких регистраций на разных сайтах и т.п.;
- как следствие, существуют большие проблемы с привлечением молодежи в научные организации ФАНО.

Недовольство было настолько сильным, что в июне состоялся митинг протеста, где ученые требовали увеличить финансирование институтов ФАНО, в том числе по госзаданию¹, а в ноябре на встрече профессоров РАН с помощником Президента России А. Фурсенко они жаловались на низкую зарплату и просили новые виды грантов для ученых среднего возраста².

В свою очередь, руководство ФАНО полагает, что практически по всем перечисленным проблемам есть позитивные сдвиги. В частности, руководитель ФАНО М. Котюков на общем собрании РАН заявил, что:

- финансирование науки растет, и хотя было сокращение расходов из федерального бюджета, оно компенсировалось существенным приростом из внебюджетных средств, что в итоге дало общий прирост в 6,6%;
- средняя зарплата возросла на 29% (в 2016 г. по сравнению с 2013 г.);
- молодые ученые составляют уже 45% штатной численности научных работников, т.е. нет серьезной проблемы привлечения молодежи в науку;
- наблюдается постоянный рост числа публикаций в изданиях, индексируемых в WoS. За 2013–2015 гг. он составил 12,7%³.

Подобные расхождения объясняются целым рядом причин. Базовая заработная плата научных работников действительно низкая, а прирост зарплаты фиксируется на основе данных о суммарных доходах из всех источников. Однако доходы сложно прогнозировать, это неопределенная составляющая, и она может существенно меняться в зависимости от наличия/отсутствия грантов и договоров. Кроме того, во многих институтах ФАНО прирост зарплаты обеспечивается за счет перевода сотрудников на неполную ставку, а также на срочные договора⁴. Статистический казус есть и в данных о молодых ученых – их удельный вес растет, в том числе за счет выхода на пенсию пожилых научных сотрудников⁵.

Перестройка на библиометрическую отчетность также дается непросто, особенно научным сотрудникам старших возрастов, привыкшим работать без гнета наукометрических оценок. Кроме того, такие оценки стали применяться без учета того, что работа необязательно дает немедленную отдачу в виде публикации, т.е. появилось несоответствие между периодами отчетности по таким показателям и временем, необходимым для

¹ «Мы снова на грани нищеты»: репортаж с митинга работников РАН // Индикатор. 28 июня 2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/06/28/miting-rabotnikov-ran/>

² Киселева М. Миллиарды, зарплаты и мозги: о чем профессора РАН спорили с чиновниками // Индикатор. 30 ноября 2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/11/30/sobranie-professorov-ran/>

³ Стенограмма выступления Михаила Котюкова на общем собрании РАН. 20 марта 2017 г. ФАНО России. URL: http://fano.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=37994

⁴ Максимов Г. Ученых в России станет меньше. Работники РАН выходят на митинг в Москве. 23 июня 2017 г. URL: <http://fedpress.ru/news/77/society/1808890>

⁵ Демина Н. Ученые и чиновники: диалог возможен? // Троицкий вариант-наука. 5 декабря 2017 г. № 243. С. 1. URL: <https://trv-science.ru/2017/12/05/uchenyie-i-chinovniki-dialog-vozmozhen/>

получения результатов, пригодных для публикации статей¹. Ситуация обострилась в конце года, когда ФАНО объявило о том, что повышение заработной платы должно сопровождаться пропорциональным увеличением числа статей². Это вызвало резкую негативную реакцию в академической среде, поскольку нет линейной зависимости между размером зарплаты и научной продуктивностью.

Наконец, постоянная нервозность создавалась из-за долгой подготовки к оценке эффективности организаций ФАНО при одновременной деятельности Агентства по слиянию институтов в более крупные научные центры, без серьезного обоснования необходимости таких действий и без ясных критериев оценки эффективности проводимой реструктуризации³. В 2017 г. работа по созданию таких федеральных и региональных центров ускорилась, и они не подлежат оценке в текущем цикле мониторинга. В свою очередь, до конца 2017 г. оценку результативности прошли 493 научные организации, подведомственные ФАНО. Беспокойство по поводу управленческих решений, которые могут последовать за оценкой, подвигли институты и отделения РАН фактически к ее игнорированию. Согласно протоколу оценки, отделения РАН должны готовить экспертные заключения о результатах деятельности организаций на основе полученных от них сведений. На более позднем этапе отделения РАН оценивают справедливость распределения институтов по категориям и при необходимости формулируют свои замечания⁴. К октябрю 2017 г. 90% институтов проигнорировали просьбу ФАНО отправить им необходимые сведения⁵. Только после избрания нового президента РАН работа по сбору данных для оценки ускорилась, и к концу октября подготовка экспертных заключений завершилась⁶. Характерно, что в целом, по оценке отделений РАН, доля лидеров среди институтов ФАНО составила 58%, и только 5% были признаны слабыми. После сопоставления данных от отделений с количественными, в том числе наукометрическими, показателями работы институтов выяснилось, что к числу лидеров можно отнести только 130 институтов (26%). В организациях этой категории на одного исследователя приходится 0,6 публикации в год (что ниже, чем в вузах), а в группе отстающих – 0,1. Характерно при этом, что финансирование лидеров и отстающих не очень различается⁷. Таким образом, полученные оценки свидетельствуют о нерациональном распределении финансирования и об относительно невысокой результативности работы институтов.

В целом в 2017 г. сохранялся общий негативный фон, связанный с продолжающимся противостоянием РАН и ФАНО и общим недовольством реформой РАН, несмотря на то что ее необходимость признают многие ученые, в том числе академики. Достаточно

¹ Сабурова Л. Выживание или развитие: возможности и риски реформирования академической науки для регионального научного сообщества // Социология науки и технологий. 2017. Т. 8. № 4. С. 50.

² Рубцов А. Удвоение реальности: как российскую науку заставляют заниматься имитацией // РБК. 30 января 2018 г. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/30/01/2018/5a702b549a794769102a5a0c>

³ Простота в отношениях с наукой хуже воровства. Редакционная статья «Независимой газеты». 22 мая 2017 г. URL: http://www.ng.ru/editorial/2017-05-22/2_6992_red.html

⁴ Волчкова Н. По этапам. Как идет оценка институтов РАН // Поиск. 1 сентября 2017 г. № 35. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/28378/>

⁵ Черных А. У академиков проверяют посещаемость // Коммерсантъ. 11 октября 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3434864>

⁶ Волчкова Н. По академическому счету. Отделения РАН выставили оценки институтам // Поиск. 17 ноября 2017 г. № 46. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30239/>

⁷ Волчкова Н. Маловато лидеров? Выводы оценочной комиссии подпортили ученым праздник // Поиск. 29 декабря 2017 г. № 52. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/31538/>

четко претензии к руководству РАН сформулировал академик А. Хохлов: *«Закрытый, кулуарный характер функционирования и крайне архаичная инфраструктура президиума РАН уже давно стали притчей во языцех. Причем никаких изменений в стиле его работы после реформы 2013 г. не произошло, хотя ситуация существенно изменилась»*¹. Именно поэтому на избрание нового президента РАН возлагались большие надежды.

Выборы президента РАН, намеченные на март 2017 г., не состоялись. Официальная причина – необходимость внесения поправок в порядок избрания президента РАН. РАН – это бюджетное учреждение, поэтому мнение правительства о ее деятельности и лидере имеет определяющее значение. По всей видимости, прежний президент РАН В. Фортов, выставивший свою кандидатуру на выборы в марте, не рассматривался в качестве кандидата, который способен продолжить реформирование РАН и наладить отношения с другими ведомствами. Однако именно академик В. Фортов был, по сути, единственным серьезным претендентом на победу. В итоге все кандидаты сняли свои кандидатуры, выборы были перенесены на конец сентября. В августе в законодательство внесли поправки. Суть их состоит в том, что кандидатов в президенты РАН выдвигают не только отделения. Сами академики могут выдвигаться в инициативном порядке, если соберут за себя более 50 подписей членов РАН. Затем список кандидатов согласовывает правительство, и только потом проходят выборы среди согласованных претендентов. Выбранного президента РАН утверждает в должности президент страны². Таким образом, выборы президента РАН теперь находятся под более пристальным вниманием и формальным контролем государства.

К сентябрьским выборам состав претендентов на пост президента РАН изменился, и в качестве главного фаворита рассматривался академик А. Сергеев³, директор Института прикладной физики РАН (г. Нижний Новгород). В своей предвыборной программе он представил достаточно консервативный взгляд на реформу РАН, находящиеся в мейн-стриме позиции большинства членов академии. В итоге прогнозы оправдались, и академик Сергеев победил на выборах. Указ о его назначении президент страны подписал на следующий день после избрания.

Новый президент академии считает, что в первую очередь РАН должна сменить статус и перестать быть бюджетным учреждением. Это нужно для того, чтобы академия не только имела научно-методические функции, но и осуществляла организационно-методическое руководство институтами ФАНО, в том числе ведала, как до реформы, вопросами распределения средств⁴. Однако президент РАН отметил, что этот процесс длительный, и в ближайшее время получить новый статус не удастся⁵.

¹ Алексей Хохлов: «машина» РАН пробуксовывала четыре года // РИА Новости. 29 июля 2017 г. URL: <https://ria.ru/science/20170729/1499294783.html>

² Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71632828/>

³ Ваганов А. Правительство свой выбор Президента Академии наук, кажется, уже сделало // Независимая газета-наука. 3 сентября 2017 г. URL: http://www.ng.ru/science/2017-09-03/100_ran030917.html

⁴ «Российская наука попала в долину смерти». «Ъ» публикует речь нового президента РАН // Коммерсантъ. 26 сентября 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3422102>

⁵ Волчкова Н. Глубоко копать. РАН погружается в проблемы институтов // Поиск. 8 декабря 2017 г. № 49. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30916/>

Далее, по мнению нового президента, фактически ФАНО должно стать неформально подконтрольным РАН за счет введения в руководство ФАНО ученых, а также совмещения должности руководителя ФАНО с должностью в руководстве РАН. Идеи централизации затрагивают и собственные региональные отделения РАН: президент РАН полагает, что необходимо взять над ними научно-организационное руководство и стать их соучредителями.

Любопытно, что академик А. Сергеев по своим взглядам мало отличается от предыдущего президента РАН, в том числе и в понимании того, как РАН должна встраиваться в решение задач страны. Вновь акцент сделан на больших проектах и участии академии в решении задач оборонно-промышленного комплекса. По мнению нового президента РАН, важно, во-первых, участвовать в крупных научных проектах, как это было в советское время, и, во-вторых, выполнять исследования в интересах обеспечения обороноспособности страны. Для этого надо принять программу фундаментальных и поисковых исследований в интересах ВПК. Наконец, важно вернуться к программе интеграции с вузами, которая действовала в середине – конце 1990-х годов и во многом выполняла функцию кадрового обеспечения академии.

В контексте таких взглядов и задач неудивителен тот факт, что в новом Президиуме РАН оказалось немало академиков из прежнего состава. В Президиум РАН даже вошел ряд персоналий, чья репутация была скомпрометирована скандалами, в том числе связанными с подготовкой фальшивых диссертаций¹. Тем не менее продекларированные взгляды отвечают мнению большинства академиков, и часть из них даже обратилась с открытым письмом к президенту России. В письме были поддержаны идеи переподчинить ФАНО Российской академии наук, академические институты вернуть РАН, а саму академию наделить особым статусом².

Вместе с тем примечательно, что новый президент РАН открыто признал потерю уважения к академии в обществе. Академик А. Сергеев рассматривает завоевание доверия и уважения власти и общества как одну из важнейших целей. Это сложно будет сделать, поскольку потеря репутации происходит значительно проще ее завоевания и тем более возвращения. И значит, какие-то более серьезные реформы, чем частичный возврат к прежней системе, делать будет необходимо. Собственно, к этому должна подталкивать и позиция российского президента, который полагает, что объединение трех академий – верное решение³. А следовательно, основной курс реформы РАН был выбран правильно.

6.3.4. Политика в области стимулирования технологических инноваций

Новым импульсом к развитию инновационной деятельности в стране стала программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴. Она определяет основные сквозные цифровые технологии, разработку которых государство будет поддерживать, а также

¹ Орлова О. Академики добились уважения власти и проиграли сами себе // Ежедневный журнал. 2 октября 2017 г. URL: <http://www.ej2015.ru/?a=note&id=31623> (был доступен 30 октября 2017 г.)

² Открытое письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину // Коммерсантъ. 27 декабря 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3509262>

³ Встреча с академиками Российской академии наук. 30 мая 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54635>

⁴ Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 1632-р от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

цели и задачи в области развития исследовательских компетенций и технологических заделов. Программа нацеливает на развитие стартапов¹, рост вовлеченности крупных компаний в инновационную деятельность, интенсивную подготовку ИТ-специалистов и других профессионалов, необходимых в условиях цифровизации. В частности, предполагается, что к 2024 г. появится не менее 10 конкурентоспособных на глобальных рынках компаний-лидеров и не менее 500 малых и средних предприятий в сфере создания цифровых технологий и платформ и оказания цифровых услуг². Идеологически программа находится в русле концепции импортозамещения, поскольку в качестве основной цели направления, касающегося формирования исследовательских компетенций и технологических заделов, она определяет «технологическую независимость по каждому из направлений сквозных цифровых технологий, конкурентоспособных на глобальном уровне, и национальную безопасность»³. Проблема действительно существует: по оценкам *McKinsey*, зависимость России от импорта в отдельных сегментах рынка становится критичной: страна импортирует от 80 до 100% ИТ-оборудования по различным категориям и около 75% программного обеспечения⁴. Объем венчурного финансирования цифровых проектов в России также снижается примерно на 5% в год⁵.

Программа была принята в условиях определенной стагнации в сфере технологических инноваций. Происходило снижение целого ряда показателей, характеризующих изобретательскую и инновационную деятельность в стране, притом что уровень инновационной активности уже был низким на протяжении довольно длительного периода времени (рис. 7).

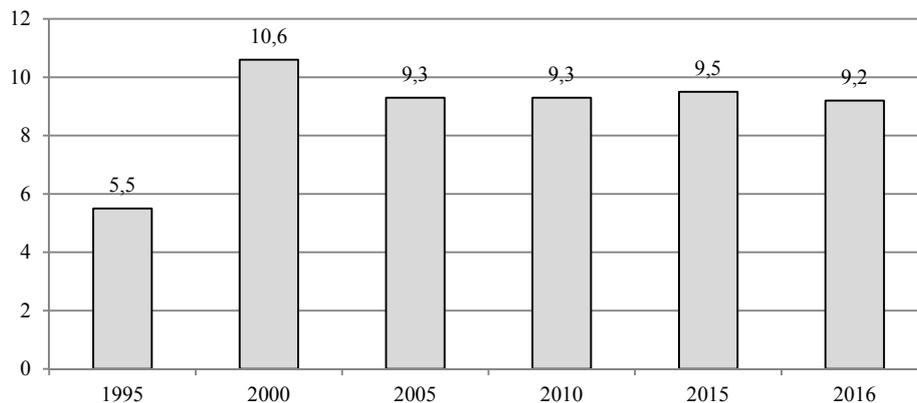


Рис. 7. Доля инновационно активных организаций промышленности, % ко всем предприятиям промышленности

Источник: Фридлянова С. Инновационная активность организаций промышленного производства // Наука. Технологии. Инновации. 15 ноября 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 1.

¹ Совещание о реализации программы «Цифровая экономика». 15 августа 2017 г. URL: <http://government.ru/news/28825/>

² Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». С. 16–17. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

³ Там же. С. 11.

⁴ Аптекман А., Калабин В., Клинцов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность // Digital/McKinsey. Июль 2017 г. С. 43. URL: <file:///D:/Libraries/Downloads/Digital-Russia-report.pdf>

⁵ Там же. С. 49.

Во-первых, в 2017 г. по данным Роспатента, снизилась патентная активность российских научных организаций и вузов¹, а значит, и потенциал для создания стартапов на базе интеллектуальной собственности. Уровень коммерциализации разработок остается низким: патентуется 10% результатов НИОКР, из которых практически используется 2,2%. Причины этого, помимо слабого интереса компаний к инновационной деятельности, кроются в отсутствии четких нормативов в области распределения прав на интеллектуальную собственность, в неразвитой судебной практике, в нехватке патентных поверенных².

Во-вторых, надежды на то, что студенческие стартапы станут стимулом к развитию в стране малого предпринимательства (в частности, на это сделана ставка в ряде программ Фонда содействия инновациям), не оправдались. Председатель правительства Д. Медведев отметил, что студенческое предпринимательство «не принесло даже 10% той отдачи, на которую мы рассчитывали»³. Действительно, пока студенческое предпринимательство выполняет в первую очередь функцию обучения, поэтому сложно найти инвесторов для развития такого бизнеса. Однако сложность поиска инвесторов существует не только для студенческих стартапов, поскольку, в-третьих, венчурное финансирование в стране сокращается, в том числе как отклик на санкции. Согласно годовому отчету РВК, совокупный объем сделок в венчурной экосистеме России сократился за 3 года на 75%, совокупный капитал венчурных фондов, работающих на российском рынке, – на 19%, а объем венчурных сделок за тот же период времени – на 66%⁴. По данным ОЭСР, по объему венчурных инвестиций Россия находится на 30-м месте из 33 стран, по которым собираются сведения. При этом российская статистика не дает возможности разделить данные инвестиции на вложения ранней и посевной стадии и вложения в более поздние стадии развития бизнеса⁵, поэтому сложно оценить степень ориентированности венчурных инвестиций на инновации.

Венчурные средства предполагается изыскать в крупных госкомпаниях – на это направлена анонсированная в июне президентом страны новая мера принуждения к инновациям, заключающаяся в рекомендации создавать корпоративные венчурные фонды и работать со стартапами. Внимание к крупным компаниям понятно: во всем мире основные вложения в НИОКР осуществляют крупные и средние компании, давно присутствующие на рынке⁶; в то же время молодые малые компании, как правило, приносят новые инновационные идеи.

В первую очередь рекомендация создавать корпоративные венчурные фонды относится к крупнейшим госкомпаниям, таким как «Ростех», «Роскосмос», Объединенная авиастроительная корпорация (ОАК), Объединенная судостроительная корпорация

¹ Скоробогатый П. Кто даст денег на перпетуум мобиле // Эксперт. 2017. № 45. URL: <http://expert.ru/expert/2017/45/kto-dast-deneg-na-perpetuum-mobile/>

² Там же.

³ Сотникова А. Медведев пожаловался на не окупившиеся «и на 10%» студенческие стартапы // РБК. 25 мая 2017 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/25/05/2017/5926ef489a7947524fe9cec5>

⁴ Данные за 2014–2016 гг. Источник: Формируем новые инструменты. Годовой отчет 2016 г. М.: РВК. Август 2017 г. URL: http://www.rvc.ru/upload/iblock/150/Report_RVC_2016.pdf

⁵ По данным за 2016 г. Источник: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 158.

⁶ OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 29.

(ОСК), «Росатом»¹. Уже к концу ноября несколько компаний договорились о создании венчурных фондов путем объединения усилий: «Роскосмос», РВК, «ВЭБ-инновации» создают венчурный фонд; ОАК вошла в венчурный фонд, созданный фондом «Сколково» и РВК; ОСК планирует создать фонд в начале 2018 г.²

Корпоративные венчурные фонды вряд ли быстро решат проблему стартапов, поскольку число инвестиционно привлекательных проектов, по мнению экспертов, измеряется несколькими десятками на всю страну³. Из уже созданных корпоративных фондов заметна деятельность Ростелекома, «Газпром нефти», «РТ-Развитие бизнеса», но успешных запусков проектов пока нет. Тем не менее новая активность в этой сфере свидетельствует о том, что централизованный административный ресурс продолжает применяться, несмотря на то что эффективность принуждения к инновациям пока была невысокой. Крупные компании завоевывают конкурентные преимущества не за счет технологических инноваций. В частности, госкомпании выигрывают через доступ к административному ресурсу, государственным субсидиям и оборонному заказу⁴.

Несмотря на общую неблагоприятную ситуацию в инновационной экосистеме, программа «Цифровая экономика» может стать некоторым катализатором развития, хотя бы и в ограниченном сегменте. Опрос, проведенный в апреле 2017 г. Институтом менеджмента инноваций НИУ ВШЭ среди 100 компаний разных размеров (преимущественно малых), показал, что для них программа может стать мобилизующей для более активного перехода на цифровые технологии. Вместе с тем далеко не все из них понимают суть цифровой трансформации экономики и нередко рассматривают цифровизацию как способ оптимизации внутренних процессов ведения бизнеса. Около 60% компаний понимают использование цифровых технологий как оптимизацию документооборота, а системой обработки, хранения и анализа больших данных занимается только 28% опрошенных компаний⁵. Соответственно, основные эффекты от применения цифровых технологий связаны, по мнению большинства компаний, с улучшением внутренних процессов – с их упрощением, ускорением, снижением трудоемкости и ресурсоемкости. Наименьший эффект был достигнут в увеличении продаж, появлении новых потребителей и принципиально новых продуктов, услуг и возможностей – по указанным направлениям в 34–41% случаев результата не было совсем⁶. Характерно, что среди основных барьеров – наряду с традиционным недостатком финансирования – оказалось и отсутствие специальных мер поддержки. Программа «Цифровая экономика» как раз может способствовать решению последней проблемы.

¹ Путин поручил крупнейшим компаниям России создать венчурные фонды // Информационное агентство RNS. 2 июня 2017 г. URL: <https://rns.online/economy/Putin-poruchil-krupneishim-kompaniyam-Rossii-sozdat-venchurnie-fondi-2017-06-02/>

² Холявко А. «Роскосмос» создает венчурный фонд // Ведомости. 30 ноября 2017 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/11/30/743634-roskosmos-venchurnii-fond>

³ Кербер С., управляющий директор УК «Лидер». Мнение // Информационное агентство RNS. 10 ноября 2017 г. URL: <https://m.rns.online/opinions/Kakuyu-vigodu-mozhet-prinesti-korporativnii-venchurnii-fond-2017-11-10/>

⁴ Сакович В. VC по «экзитам» считают: почему на российском рынке стартапов по-прежнему мало «выходов»? // Forbes. 10 мая 2017 г. URL: <http://www.forbes.ru/tehnologii/338751-vc-po-ekzitam-schitayut-pochemu-na-rossiyskom-gynke-startapov-po-prezhnemu-malo>

⁵ Цифровая экономика: глобальные тренды и практика российского бизнеса / под ред. Д.С. Медовникова. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 49–50.

⁶ Там же. С. 56.

Еще один важный аспект, связанный с данной программой, касается человеческого капитала. 70% респондентов отметили отсутствие качественных трудовых ресурсов, в том числе недостаточную квалификацию персонала, использующего цифровые технологии. При обсуждении программы «Цифровая экономика» кадровому вопросу было уделено существенное внимание, особенно подготовке ИТ-специалистов. Оценки того, сколько стране требуется таких специалистов, чтобы экономика стала цифровой, разошлись. По подсчетам АСИ, для прорыва нужно 120 тыс. высококвалифицированных инженеров и программистов, тогда как, по мнению руководства Минкомсвязи, нужно подготовить 1 млн ИТ-специалистов¹. Судя по всему, оценки очень ориентировочные, раз наблюдаются такие значительные расхождения. При этом, по оценке НП «Руссофт», за последние два года из страны уехало до 2 тыс. ИТ-специалистов. И хотя это немного, но уезжают наиболее квалифицированные². Все эти данные, взятые вместе, объясняют, почему образовательный компонент занимает одно из центральных мест в программе «Цифровая экономика». Решать кадровую проблему предполагается через создание центров компетенций. Они будут формироваться как в рамках плана реализации программы «Цифровая экономика», так и через НТИ.

На фоне относительно неблагоприятных тенденций в инновационной сфере динамично развивалась инициатива по поддержке средних частных быстрорастущих компаний – национальных чемпионов. Программа пока реализуется в пилотном режиме, и в ней участвуют 30 компаний. В конце 2017 г. на конкурсной основе были отобраны еще 32 компании³. Данная инициатива показывает эффективность совместной работы ведомств, значение нефинансовых мер, а также возможности синергии инструментов поддержки.

Ключевой принцип данной инициативы – «ручной» режим работы с компаниями для облегчения и ускорения в них инновационной деятельности. В минувшем году Министерство образования и науки пригласило компании-нацчемпионы к участию в отборе перспективных тематик, которые затем на конкурсной основе поддерживаются через федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.». При этом компании также становятся участниками конкурса, и на первых этапах НИОКР государство готово софинансировать до 70% стоимости проекта⁴. Подход министерства к поиску и привлечению индустриальных партнеров пока реализуется в пилотном режиме, но, скорее всего, будет развиваться, поскольку к такой схеме сотрудничества компании проявляют большой интерес. Финансовая поддержка оказывается также через Фонд развития промышленности в форме льготных займов и корпорацию МСП в виде поручительств в рамках льготного кредитования. Еще одно направление поддержки осуществ-

¹ Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. 5 июля 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54983>

² Антекман А., Калабин В., Клинецов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность. Digital/McKinsey. Июль 2017 г. С. 60.

³ Механик А. С новыми чемпионами! URL: <https://stimul.online/articles/sreda/s-novymi-natschampionami/>

⁴ Кондракова Т. Запрос на сигнал. В Минобрнауки ждут предложений от среднего бизнеса // Поиск. 19 мая 2017 г. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/25315/>

ляется через Российский экспортный центр, который помогает компаниям с регистрацией прав на интеллектуальную собственность за рубежом, компенсирует расходы на сертификацию, а также на транспортировку продукции¹.

Механизмы поддержки нацчемпионов включают разные формы стимулирования горизонтальных связей, в первую очередь с государственными компаниями, реализующими программы инновационного развития. Предполагается, что такие связи помогут госкомпаниям эффективнее реализовывать свои планы, а среднему бизнесу – продавать свои технологии и продукцию. Планируется также поощрение создания консорциумов, которые займутся разработкой конкурентоспособных на мировом рынке технологий. Через такие инициативы решается и проблема торможения инновационного развития в крупных госкомпаниях. По оценкам руководства Министерства экономического развития, ситуация с реализацией программ инновационного развития госкомпаний ухудшилась, инновационные блоки в госкомпаниях сокращаются, так как «пропал политический импульс»². Таким образом, политический импульс может вернуться в госкомпаниях через поощрение кооперации с быстрорастущими средними компаниями. Статус национального чемпиона будет служить гарантией конкурентоспособности предлагаемой продукции. В свою очередь, при данном подходе может также решаться задача импортозамещения.

В то же время «ручной режим» для средних компаний хорошо работает именно в случае пилотного проекта. Масштабировать его на всю страну достаточно сложно. Другой потенциально опасный момент в практикуемых формах поддержки – это соблазн использования статуса индустриального партнера для приоритетного доступа к бюджетным средствам. Если ограниченный пул компаний определяет наиболее перспективные тематики, то с большой вероятностью именно эти компании выиграют в конкурсах министерств на получение финансовой поддержки для их реализации. Склонность к поиску «легких путей» у ряда компаний действительно есть: разработанные компаниями-нацчемпионами в 2017 г. дорожные карты роста показали, что некоторые запрашиваемые от государства меры поддержки направлены не на облегчение разработки новых технологий, а на устранение конкуренции в отрасли³.

При всех потенциально проблемных моментах программа консьерж-услуг для средних быстрорастущих компаний создает интересный прецедент комплексного использования различных инструментов государственной поддержки и дает возможность отработки оптимального их сочетания.

* * *

Прошедший год показал, что продолжала расти роль государства как в научной сфере, так и в области разработки и использования новых технологий. Темпы роста расходов

¹ Григорьева И. Высокотехнологичный экспорт к 2020 г. вырастет в 3,5 раза // Известия. 22 августа 2017 г. URL: <https://iz.ru/632460/inna-grigoreva/mer-vysokotekhnologichnyi-eksport-vyrastet-v-35-raza>

² Медовников Д. Инновационная Россия сосредоточивается. URL: <https://stimul.online/articles/interview/innovatsionnaya-rossiya-sosredotachivaetsya-2/>

³ Сараев В. Эксперимент национального масштаба. URL: <https://stimul.online/articles/sreda/eksperiment-natsionalnogo-masshtaba/>

государства на НИОКР опережали бизнес-сектор, были обозначены приоритеты, связанные преимущественно с цифровым развитием. Появились новые меры «принуждения к инновациям». Усилилась роль государства в академической системе.

Для научно-технологической политики были характерны два аспекта. Первое – это быстрая разработка и утверждение ряда документов, в том числе стратегических. За год появилось несколько новых документов долгосрочного характера. Второе – на этапе реализации пробуксовывал ряд инициатив, например, касающихся оценки результативности деятельности научных организаций, изменения системы распределения бюджетных средств, формирования условий для активизации венчурного финансирования, создания нормативно-правовой базы регулирования прав на интеллектуальную собственность. При этом ряд новых мер, принятых в прошедшем году, напоминал возврат к уже реализованным ранее идеям, поэтому отчасти это походило на циклические попытки решать одни и те же нерешаемые вопросы. Программа «Цифровая экономика» почти полностью повторила технологические приоритеты НТИ, опорные университеты стали имитировать подходы ведущих вузов, новые планы РАН повторили ранее высказанные идеи о возвращении ряда дореформенных принципов управления.

В целом в научно-инновационной политике прослеживается тенденция к приоритетной поддержке выбранных по разным критериям лидеров, будь то университеты, технологические компании или выборочно привлеченные из-за рубежа ученые. В условиях ограниченных ресурсов данный подход рационален, но имеет ряд побочных эффектов. В научной сфере это приводит к расслоению научного сообщества, что в перспективе может стать социально опасным. Рынок научного труда остается эксклюзивным, нет системы кадрового обмена, привлечения специалистов с мирового рынка и налаженной мобильности. В инновационной сфере ставка на определенный круг компаний может привести к появлению необоснованных льгот и искажению условий конкуренции. В то же время пилотный проект по индивидуальной поддержке компаний – национальных чемпионов создал интересный прецедент комплексного использования имеющихся инструментов государственной поддержки. Это открывает перспективу для налаживания горизонтальных связей между различными акторами инновационной системы.

6.4. Государственное стимулирование научно-исследовательской и инновационной деятельности вузов: основные инструменты, масштабы и бенефициары поддержки¹

6.4.1. Исследовательская и инновационная деятельность университетов: текущая ситуация и тенденции развития

Характерной особенностью российской науки, унаследованной еще с советских времен, является доминирование в проведении исследований и разработок «традиционных» научных организаций: институтов, входящих в систему государственных академий наук (академическая наука), а также НИИ и КБ, находящихся в ведении отраслевых министерств и ведомств (отраслевая наука), – тогда как роль вузов в данном отношении была весьма скромной. При этом с начала 2000-х годов в России наблюдается устойчивый рост объема проводимых высшей школой исследований и разработок и численности задей-

¹ Авторы текста: М. Кузык, РАНХиГС, МАЦ; Ю. Симачев, НИУ ВШЭ, РАНХиГС.

ствованных ею исследователей, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении (рис. 8). В результате, за последние полтора десятилетия численность исследователей, занятых в секторе высшего образования, выросла более чем в 1,5 раза, удельный вес сектора в совокупной численности исследователей и внутренних затратах на исследования и разработки¹ – примерно вдвое, а объем соответствующих затрат вузов в постоянных ценах – более чем в 4 раза.

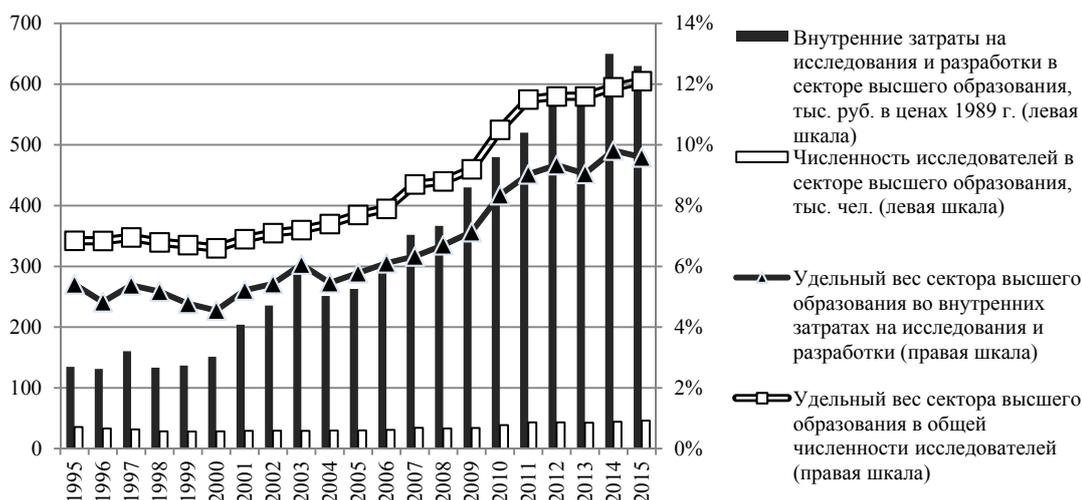


Рис. 8. Динамика исследовательской деятельности в российском секторе высшего образования в 1995–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ, расчеты авторов.

Наиболее высокие темпы роста были характерны для 2009–2011 гг., когда на фоне посткризисного восстановления российской экономики государство попыталось извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста, в том числе путем поиска и развития новых его драйверов. Одним из таких драйверов были призваны стать университеты, которым в этом случае отводилась роль не только образовательных, но и научных и инновационных центров, что в свою очередь обусловило существенное усиление внимания государства к исследовательской и инновационной деятельности высшей школы (см. об этом ниже).

Рост объемов затрат высшей школы на исследования и разработки происходил, прежде всего, за счет финансирования прикладных исследований, объем которых (в сопоставимых ценах) с 2002 по 2015 гг. более чем утроился. В настоящее время на такие исследования приходится почти половина исследовательских расходов вузовского сектора, тогда как в начале 2000-х годов – порядка трети (рис. 9). Интересно, что удельный

¹ Под внутренними затратами на исследования и разработки здесь и далее понимаются фактические затраты на выполнение научных исследований и разработок на территории страны независимо от источника финансирования (включая финансируемые из-за рубежа). Внутренние затраты на исследования и разработки включают как текущие затраты – на оплату труда, приобретение сырья, материалов, комплектующих и проч., так и капитальные затраты – на приобретение земельных участков, строительство или покупку зданий, приобретение оборудования, включаемого в состав основных фондов, и проч. (Подробнее см., например: Городникова Н.В., Гохберг Л.М., Дитковский К.А. и др. Индикаторы науки: 2018: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018).

вес «смежной» прикладным исследованиям категории работ – разработок – за тот же период весьма ощутимо уменьшился.

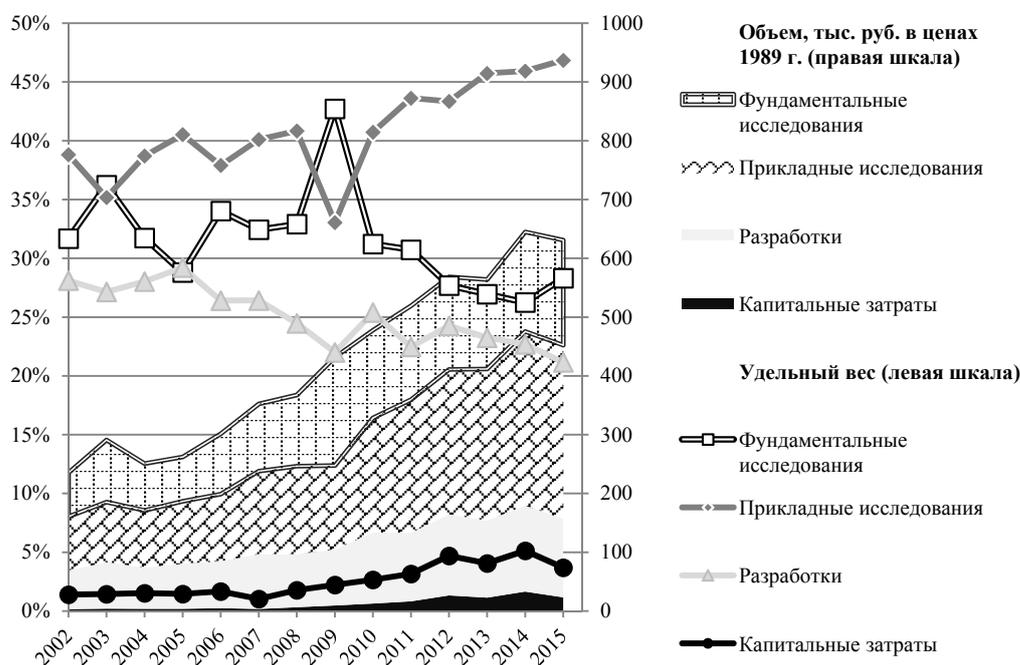


Рис. 9. Внутренние затраты на исследования и разработки российского сектора высшего образования в 2002–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

Преобладающая часть выполняемых университетской наукой НИОКР – свыше 70% – относится к сфере естественных и технических наук. При этом, однако, доля последних с начала 2000-х претерпела существенное сокращение, тогда как доля исследований в области общественных и гуманитарных наук, напротив, заметно выросла (*рис. 10*).

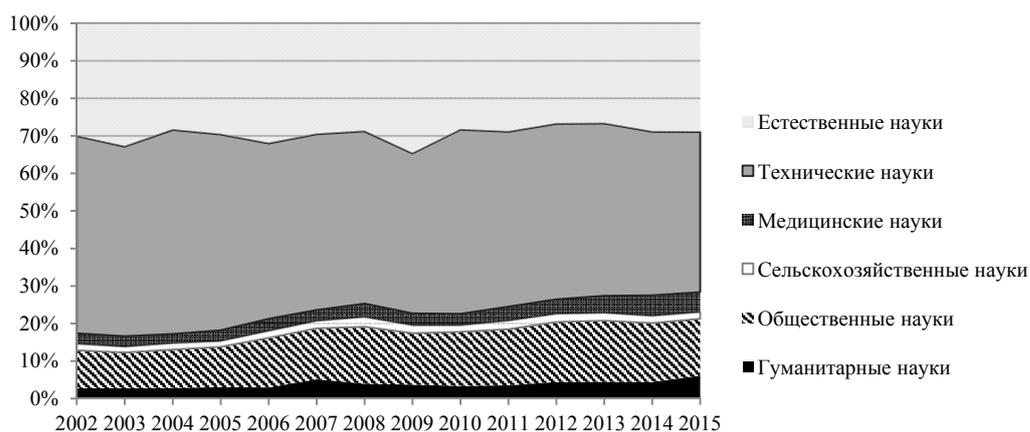


Рис. 10. Структура внутренних текущих затрат на исследования и разработки российского сектора высшего образования по областям науки в 2002–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

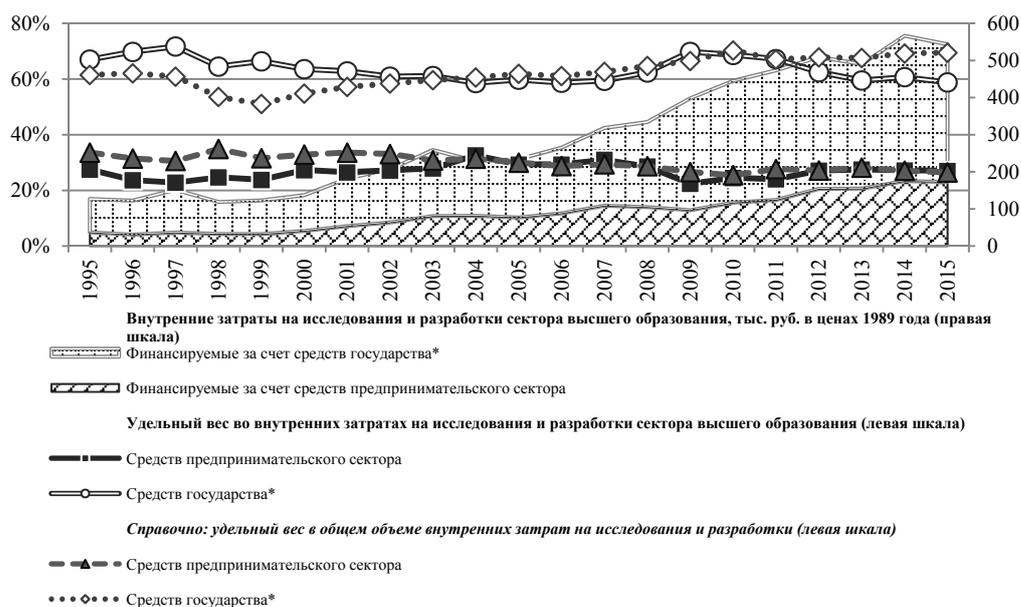
Важно отметить, что несмотря на достаточно устойчивый рост примерно с начала 2000-х годов объемов исследований, проводимых за счет предпринимательского сектора, их доля в совокупных внутренних затратах на исследования и разработки высшей школы не имела сколько-нибудь выраженной тенденции к росту, варьируясь в пределах 23–33%, а с 2010 г. стабилизировалась на уровне 27%, притом что доля государственного финансирования вузовской науки (включая средства компаний госсектора) в 2010–2015 гг. демонстрировала тенденцию к сокращению¹ (однако в абсолютном выражении госфинансирование росло – *рис. 11*). Впрочем, для российской науки в целом соответствующая картина выглядит еще менее обнадеживающе: с начала 2000-х годов наблюдается устойчивый рост удельного веса государственного финансирования исследований и разработок и сокращение финансирования за счет предпринимательского сектора.

Что же касается инновационной деятельности университетов, то о ее продуктивности традиционно принято судить по масштабам воздействия университетского сектора на инновации, внедряемые фирмами. Доступные данные официальной статистики не позволяют получить представление ни о количестве вузов, взаимодействующих с бизнесом, ни о числе предприятий, использующих вузовскую науку в качестве источника внедряемых инноваций, однако на их основе можно проследить количественную динамику совместных исследовательских проектов, реализуемых промышленными предприятиями и вузами, а также удельного веса инновационных фирм, практикующих такое взаимодействие (*рис. 12*). Соответствующие данные свидетельствуют о слабой, но достаточно устойчивой положительной динамике взаимодействия промышленных компаний и вузов в сфере НИОКР за последнее десятилетие (в отличие от кооперации с «традиционной» наукой, которая не демонстрирует тенденции к росту).

Важной и активно востребованной в последние годы (в том числе и в российской практике государственного управления, о чем будет сказано ниже) характеристикой конкурентоспособности национального сектора высшего образования являются позиции ведущих университетов страны в мировых рейтингах. С позиций анализа исследовательской деятельности университетов целесообразно обратиться к рейтингу, ежегодно публикуемому компанией QS, при составлении которого наиболее весомой характеристикой является академическая репутация университета². В последние годы позиции российских университетов в данном рейтинге постепенно улучшаются, причем происходит это в большей степени за счет вузов «второй волны», а не университетов-лидеров (*рис. 13*).

¹ Фактически это сокращение «компенсировалось» увеличением затрат на НИОКР за счет собственных средств вузов.

² Данная характеристика, определяемая опросным путем, учитывается с весом 40% (для сравнения – в российском рейтинге «Три миссии университета» научная составляющая деятельности вузов учитывается с весом 25%). Кроме того, при составлении рейтинга QS используются также такие показатели, как нормализованное число научных цитирований (20%), соотношение численности профессорско-преподавательских кадров и студентов (20%), репутация университета среди работодателей (10%), удельный вес иностранных студентов и иностранных сотрудников (по 5%). Подробнее см.: QS World University Rankings Methodology. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>



*Включая средства организаций государственного сектора.

Рис. 11. Финансирование внутренних затрат на исследования и разработки сектора высшего образования за счет средств предпринимательского сектора и государства в 1995–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

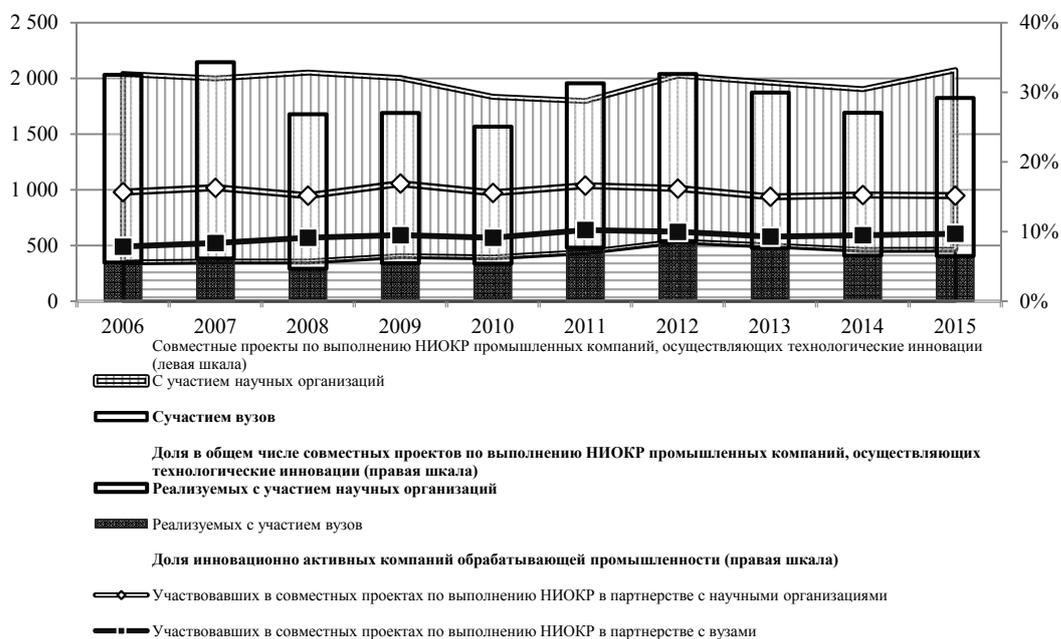


Рис. 12. Совместные проекты по выполнению НИОКР промышленных компаний с участием вузов и научных организаций в 2006–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

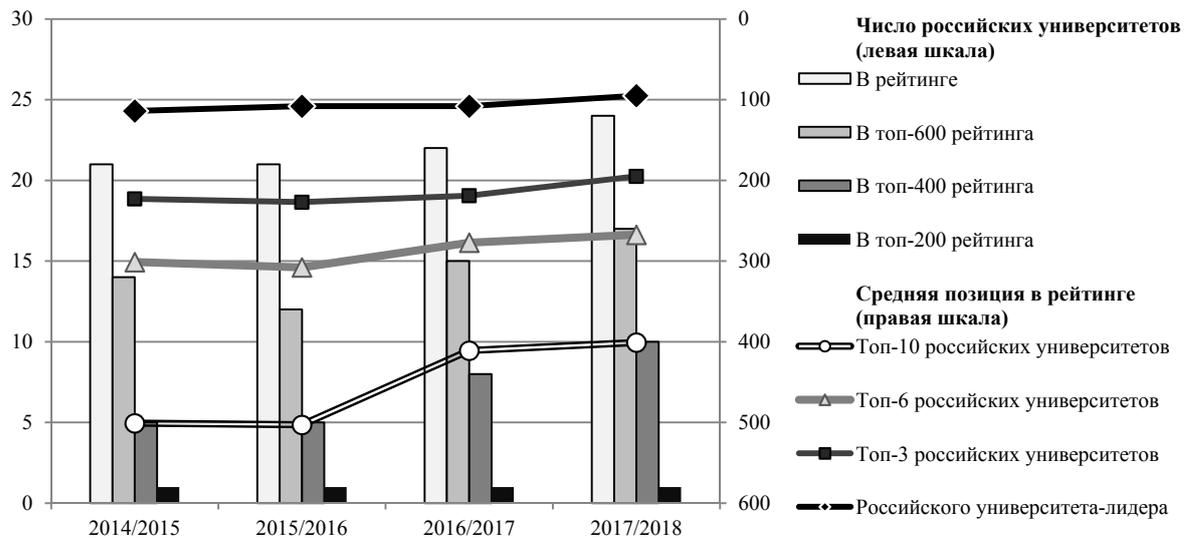
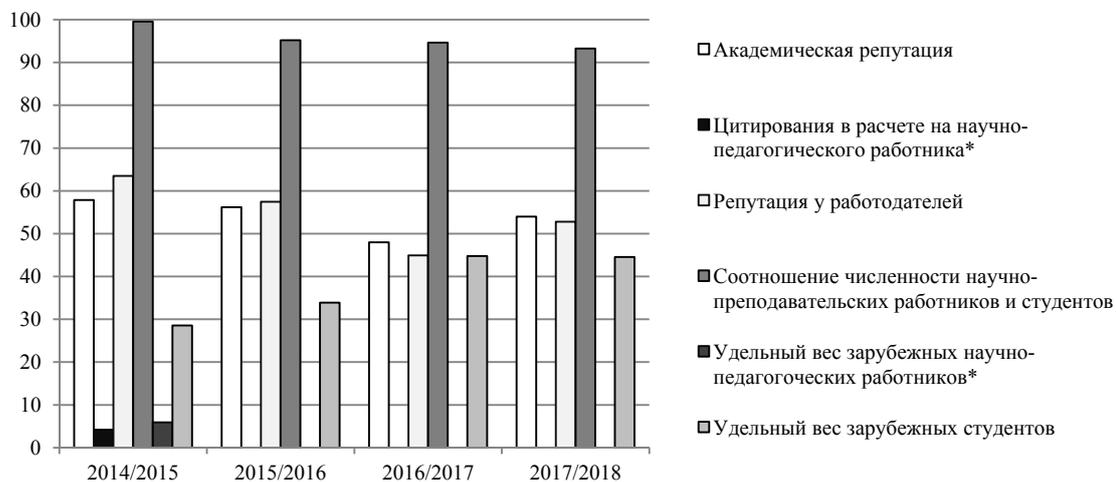


Рис. 13. Положения российских университетов в мировом рейтинге QS

Источник: составлено авторами на основе QS World University Rankings.

Рассматривая основные составляющие университетского рейтинга QS, отметим, что многие представленные в нем российские университеты – причем не только ведущие – находятся на лидирующих позициях по такому показателю, как соотношение численности преподавателей и студентов. Наиболее же слабыми сторонами российских вузов-лидеров «в терминах» рейтинга являются цитируемость и доля научно-педагогических работников, привлекаемых из-за рубежа (рис. 14).



*В рейтингах 2015/2016, 2016/2017 и 2017/2018 соответствующие значения для ведущих российских университетов отсутствуют.

Рис. 14. Средние значения составляющих рейтинга трех первых российских университетов в мировом рейтинге QS

В целом, несмотря на происходящий в последние годы рост исследовательской и активности университетов, Россия по-прежнему не входит в число лидеров по удельному

весу исследований и разработок, выполняемых высшей школой, уступая не только индустриально развитым странам, но и ряду новых индустриальных держав, а также целому ряду постсоциалистических стран и республик бывшего СССР (рис. 15).

Подобным же образом обстоит дело и с взаимодействием российских университетов с промышленностью в сфере исследований и разработок: по соответствующему показателю Глобального инновационного индекса¹ Россия хотя и превосходит большинство бывших партнеров по соцлагерю и постсоветских республик, однако существенно уступает традиционным и новым лидерам инновационного развития, включая Корею, Сингапур, Китай и Малайзию. Наконец, если говорить о международной конкурентоспособности ведущих отечественных вузов «в терминах» глобальных университетских рейтингов, то в данном отношении Россия существенно отстает не только от признанных мировых лидеров развития вузовского сектора, таких как США, Великобритания и Швейцария, но и, например, от Китая с Сингапуром, причем данный вывод в полной мере подтверждается не только зарубежными (такими как упоминавшийся выше рейтинг QS), но и российским университетским рейтингом «Три миссии университета»², который часто упрекают в излишней благосклонности к российским вузам³.

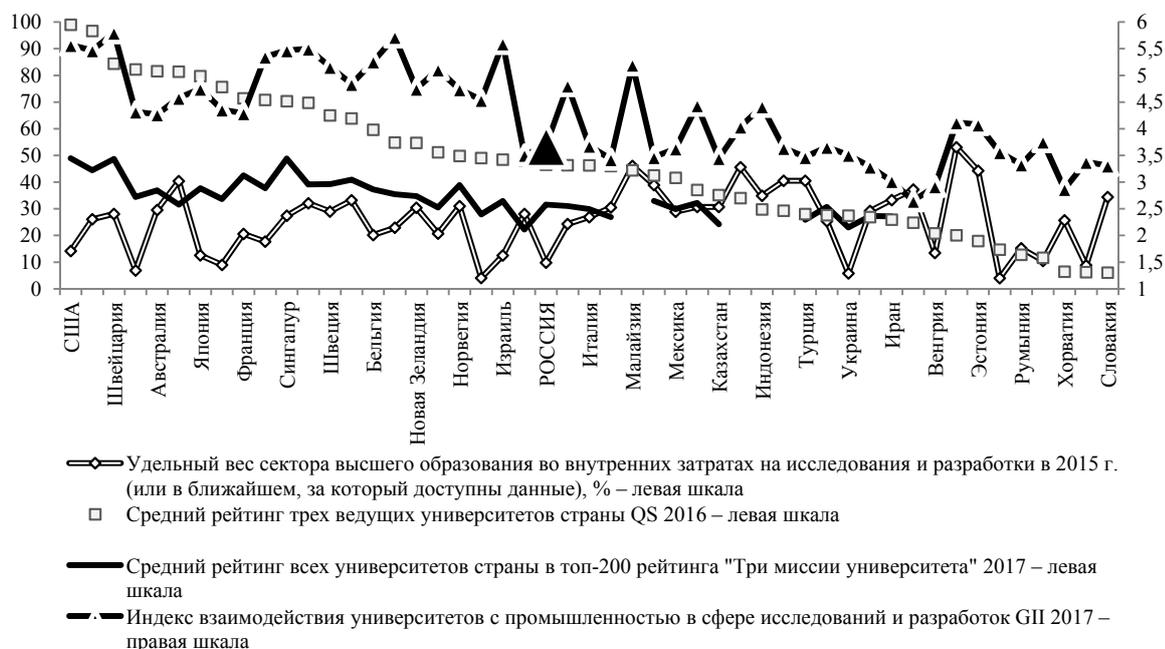


Рис. 15. Показатели исследовательской и инновационной деятельности высшей школы, а также международной конкурентоспособности ведущих университетов – межстрановые сравнения

Источники: составлено авторами на основе данных НИУ ВШЭ, Global Innovation Index 2017 и Московского международного рейтинга «Три миссии университета».

¹ The Global Innovation Index 2017. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2017-report>

² Московский международный рейтинг «Три миссии университета». URL: <https://mosiur.org/>

³ Достаточно сказать, что в топ-200 рейтинга QS представлены лишь 2 российских университета – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ, тогда как в топ-200 рейтинга «Три миссии университета» присутствуют 13 отечественных вузов.

Таким образом, следует констатировать что, несмотря на наметившийся в последние годы прогресс и российский вузовский сектор в целом, и отдельные ведущие его представители все еще весьма далеки от передовых в мировом масштабе позиций в сфере исследовательской и инновационной деятельности.

6.4.2. Основные инструменты государственного стимулирования исследовательской и инновационной деятельности вузов¹

Примерно с середины прошедшего десятилетия государство начало уделять существенное внимание развитию исследовательской и инновационной деятельности вузов. Одной из первых в ряду соответствующих мер (и первой по-настоящему масштабной) стала поддержка развития *центров коллективного пользования (ЦКП) научным оборудованием на базе вузов*, а также научных организаций. При этом в число задач таких центров наряду с обеспечением проведения исследований, испытаний и измерений входило участие в подготовке специалистов и кадров высшей квалификации².

Централизованная поддержка создания и развития ЦКП из средств федерального бюджета осуществляется с 2005 г. по настоящее время, а ее совокупный объем за этот период составил около 15 млрд руб. (1,1 млрд руб. в среднем за год); при этом не менее 80% выделяемых государством средств должно расходоваться на приобретение дорогостоящего (стоимостью свыше 1 млн руб.) научного оборудования³. По состоянию на конец 2017 г. в России было создано 578 ЦКП, из которых свыше половины – 282 – при вузах⁴; однако при этом получателями поддержки в рамках данного направления стали

¹ В настоящем разделе мы рассматриваем меры и инструменты государственной поддержки, которые изначально адресованы (полностью или преимущественно) именно вузам и при этом имеют значимый акцент на развитие их исследовательской и/или инновационной деятельности. По этой причине мы не включаем в сферу рассмотрения финансирование исследовательских проектов в рамках федеральных целевых программ (таких как ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России»), гранты Российского научного фонда и Фонда перспективных исследований и т.п., при распределении которых университеты выступают на равных с другими реципиентами поддержки. Мы не анализируем ряд применяемых Минобрнауки России специализированных инструментов развития образовательной деятельности (программы «Кадры для регионов», «Новые кадры для ОПК», присвоение статуса федеральной инновационной площадки). Мы также не рассматриваем некоторые акцентированные на вузах финансовые инструменты, обеспечивавшие объективно незначительные в масштабах университета объемы поддержки (например, ряд направлений массового финансирования индивидуальных и коллективных исследовательских проектов в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. и программа «ПУСК (Партнерство университетов с компаниями)» Фонда содействия инновациям). Наконец, в общем случае мы не учитываем базовое финансирование деятельности университетов в форме государственного задания, поскольку оно, строго говоря, не является государственной поддержкой в ее традиционном понимании – опциональной и избирательной.

² Порядок создания федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием (утвержден приказом Минобрнауки России от 11.03.2011 № 1351).

³ Данное требование содержится в ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 годы», которой предусмотрено государственное финансирование ЦКП. Ранее соответствующее финансирование осуществлялось в рамках ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. и ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы».

⁴ Портал «Современная исследовательская инфраструктура Российской Федерации». URL: <http://ckprf.ru/ckpr/>

152 действующих вуза, поскольку целый ряд университетов создал при себе несколько центров коллективного пользования. «Чемпионами» в данном отношении являются два университета с юга России – Ставропольский государственный аграрный и Южный федеральный университет, получившие государственное финансирование на создание 10 и 14 ЦКП соответственно.

В 2006–2008 гг. одним из направлений реализации приоритетного национального проекта «Образование» являлась государственная поддержка реализуемых вузами *инновационных образовательных программ*. Каждая из подобных программ должна была представлять собой комплекс мероприятий по созданию и внедрению новых качественно усовершенствованных технологий, методов и форм обучения и организации образовательного процесса, призванных обеспечить не только высокое качество обучения, но и интеграцию образования, науки и инновационной деятельности, а также формирование у выпускников профессиональных компетенций, обеспечивающих их конкурентоспособность на рынке труда¹.

Важно отметить, что при отборе вузов – получателей поддержки – учитывалось не только качество представленных ими инновационных программ (ожидаемые результаты и изменения в научной и образовательной сферах, их устойчивость, ресурсное обеспечение, в том числе из внебюджетных источников, схема управления программой и проч.), но и состояние самого вуза-соискателя – эффективность научной, инновационной и образовательной деятельности, имеющийся интеллектуальный потенциал и материальная база².

Получателями поддержки в рамках данного направления стали 57 вузов, в совокупности получившие из федерального бюджета 30 млрд руб., т.е. чуть больше полумиллиарда рублей на каждый вуз (около 260 млн руб. в год). При этом объем поддержки вузов варьировался в достаточно широких пределах – от 220 млн руб. (Санкт-Петербургский горный университет) до почти 1 млрд руб. (МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ). Преобладающая часть полученных бюджетных средств была израсходована вузами на приобретение лабораторного оборудования³.

Своего рода логическим продолжением поддержки инновационных образовательных программ вузов стало определение в секторе высшего образования новой категории – *национальный исследовательский университет* (НИУ). При этом в отношении таких университетов изначально предполагалось и, более того, устанавливалось на законодательном уровне, что они должны в равной степени эффективно реализовывать образовательные программы и выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук⁴, благодаря чему, собственно, в названии категории и возникло слово «исследовательский».

¹ Порядок и критерии конкурсного отбора образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы (утв. приказом Минобрнауки России от 2.03.2006 № 44).

² Там же.

³ Образование в России [информационно-аналитическое издание]: федеральный справочник. Т. 5. М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2008.

⁴ Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов». Заметим, что в настоящее время данная норма уже не действует. Вместо этого установлено, что деятельность НИУ (как минимум, в рамках поддерживаемых государством программ) направлена на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, на развитие и

Как и в случае с инновационными образовательными программами, поддержка НИУ осуществлялась в рамках специальных программ развития университетов, как правило, отбравшихся на конкурсе (исключение составили два НИУ, созданные специальным указом Президента РФ в качестве пилотного проекта). При этом должны были учитываться как уровень самого вуза-соискателя – кадровый потенциал, образовательная и научная инфраструктура, эффективность образовательной и научно-инновационной деятельности, международное и национальное признание, – так и качество, обоснованность и ожидаемая результативность программы развития¹. Для оценки эффективности реализации программ был определен перечень из более чем 20 показателей, охватывавших не только образовательную и научную, но и отчасти инновационную деятельность вуза², впрочем, текущий вариант перечня подобных показателей уже не содержит³.

Изначально устанавливалось, что категория НИУ присваивается университетам на десятилетний период (впоследствии это ограничение было отменено), однако бюджетное финансирование программ их развития предусматривалось лишь на 5 первых лет при обязательном условии 20% внебюджетного софинансирования. Возможными направлениями расходования бюджетных средств являлись приобретение учебно-лабораторного и научного оборудования, повышение квалификации работников, разработка учебных программ, развитие информационных ресурсов, а также совершенствование системы управления качеством образования и научных исследований⁴.

В 2008–2010 гг. категория НИУ была присвоена 29 университетам, 23 из которых ранее являлись получателями поддержки инновационных образовательных программ. Совокупный объем бюджетного финансирования программ развития НИУ составил около 50 млрд руб. – в расчете на один университет примерно 1,7 млрд руб. или 360 млн руб. в год, – причем порядка половины этих средств предназначалось для развития материально-технической базы. Наибольший объем бюджетного финансирования – 1,8 млрд руб. – предусмотрен программами развития трех московских технических вузов: МИФИ, МИСиС и МГТУ им. Н.Э. Баумана, наименьший – 540 млн руб. – программой развития Санкт-Петербургского академического университета – научно-образовательного центра нанотехнологий РАН.

В целом, нельзя не отметить определенную преемственность НИУ по отношению к осуществлявшейся ранее поддержке инновационных программ и по составу получателей поддержки, и по принципам их отбора, и по акцентам оказываемой поддержки, и даже по объемам соответствующих бюджетных ассигнований. В то же время, если программы являлись в большей степени инструментом развития образовательной деятельности, то поддерживаемые НИУ, по крайней мере по первоначальному замыслу, должны были в равной степени развивать как образовательную, так и научную деятельность.

внедрение в производство высоких технологий (Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

¹ Положение о конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет» (утверждено Постановлением Правительства РФ от 13.07.2009 № 550).

² Утвержден Приказом Минобрнауки России от 29.07.2009 № 296.

³ Утвержден Приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 № 1038.

⁴ Там же.

Параллельно с присвоением университетам статуса НИУ в России происходило формирование еще одной «статусной» категории вузов – *федеральных университетов*¹. К числу базовых функций таких университетов наряду с реализацией инновационных образовательных программ, подготовкой кадров для комплексного социально-экономического развития региона и обеспечением системной модернизации профессионального образования относилось выполнение фундаментальных и прикладных исследований по широкому спектру наук, а также интеграция науки, образования и производства, в том числе путем практического применения результатов интеллектуальной деятельности².

Организация федеральных университетов происходила по территориальному принципу и, как правило, сопровождалась укрупнением ранее существовавших вузов. Как и в случае с НИУ, для каждого из университетов была утверждена программа развития. Соответствующие программы, предусматривают развитие образовательной и научной, а также инновационной деятельности университетов, однако для последней не установлены целевые показатели. Интересно, что бюджетное финансирование предусматривают 8 из 10 программ. Общий объем бюджетных ассигнований в рамках программ составляет порядка 40 млрд руб. – в расчете на один финансируемый университет около 5 млрд руб. или 1 млрд руб. в год.

В конце 2009 г. получил современное оформление статус *ведущих классических университетов*, который был законодательно закреплен за двумя крупнейшими российскими университетами – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ – как уникальными научно-образовательными комплексами, имеющими огромное значение для развития российского общества. При этом в состав научно-образовательных комплексов ведущих классических университетов в отличие от других вузов могут входить не только структурные подразделения, но и отдельные юридические лица, такие как институты. Кроме того, МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ предоставлено право самостоятельно устанавливать образовательные стандарты для реализуемых ими программ³. Как и в случае с другими статусами и категориями университетов, в отношении ведущих классических университетов утверждены специальные программы развития, в которых наряду с образовательной и научной деятельностью уделяется внимание и инновационной, однако последняя не отражена на уровне целевых показателей. Совокупный объем бюджетного финансирования, предусмотренный программами развития университетов на 2010–2016 гг., составил 15,8 млрд руб. – в среднем 1,1 млрд на каждый университет в год; при этом преобладающая часть – около 85% – бюджетных ассигнований предназначалась для развития материально-технической базы и инфраструктуры университетов.

В том же 2009 г. «палитра» инструментов поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов, ранее включавшая преимущественно программы и статусы,

¹ Точнее говоря, первые федеральные университеты были созданы еще в 2006 г. – за два года до законодательного оформления соответствующего статуса.

² Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов». Заметим, что в настоящее время данная норма не действует, а роль федеральных университетов в действующем законодательстве сводится лишь к обеспечению подготовки кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

³ Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

пополнилась новым направлением, связанным со стимулированием *создания вузами малых инновационных предприятий* (МИП) для внедрения результатов интеллектуальной деятельности. Изначально бюджетным учреждениям высшего образования (а также науки) было предоставлено право создавать такие предприятия без получения предварительного согласия уполномоченного государственного органа¹.

С 2011 г. были существенно расширены права бюджетных учреждений по распоряжению имуществом², что облегчило для них формирование уставного капитала внедренческих фирм. Кроме того, был установлен бесконкурсный порядок сдачи в аренду имущества образовательными и научными учреждениями созданным ими внедренческим фирмам³, а для самих фирм была создана возможность применения упрощенной системы налогообложения⁴, а также установлены пониженные ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (до 2019 г.)⁵.

В настоящее время официальная база данных учета и мониторинга малых инновационных предприятий научной и инновационной сферы содержит сведения о 2,6 тыс. таких предприятий, учредителями которых выступили около трехсот действующих вузов⁶ – около трети общего их количества или, что более показательнее, свыше половины (55%) государственных и муниципальных вузов, которые, собственно, являются адресатами данного механизма поддержки. Явными лидерами в данном отношении являются Белгородский государственный технологический университет и Южно-Уральский государственный университет, участвующие в капитале соответственно 84 и 63 МИП.

Важно заметить, что количество внедренческих фирм фигурировало в качестве одного из целевых индикаторов программ развития части федеральных университетов, а также программ развития инновационной инфраструктуры вузов (см. об этом механизме ниже); при этом соответствующие 76 действующих вузов являются учредителями половины внедренческих фирм. Данное обстоятельство позволяет предположить, что созда-

¹ Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности». Несколько позднее данная норма была распространена на автономные учреждения – федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании».

² Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

³ Федеральный закон от 1 марта 2011 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

⁴ Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

⁶ НИИ РИНКЦ: Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы. URL: <https://mir.extech.ru/index.php>. Строго говоря, число вузов-учредителей изначально было несколько большим, однако часть из них к настоящему моменту реорганизована в форме присоединения к другим вузам.

ние МИП, по крайней мере, на первых порах иногда носило «формально-принудительный» характер, что в свою очередь зачастую сказывалось на жизнеспособности таких предприятий¹.

В 2010 г. на фоне посткризисного восстановления экономики и повышения внимания государства к возможным источникам устойчивого роста произошла заметная активизация инновационной и научно-технической политики, одним из приоритетов которой де-факто стало стимулирование исследовательской и инновационной активности университетов. При этом лишь одна мера из соответствующего «пакета» имела традиционный для предыдущих лет характер поддержки специальной программы вуза в целом – **программы развития инновационной инфраструктуры вуза**. Получаемые в рамках данного направления поддержки бюджетные средства могли расходоваться вузами собственно на развитие и оснащение объектов инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических и инжиниринговых центров, центров сертификации, трансфера технологий, коллективного пользования и т.п.), а также на оценку и правовую охрану РИД, зарубежные стажировки и курсы повышения квалификации для сотрудников, создание и реализацию образовательных программ в сфере малого инновационного предпринимательства, консалтинговые услуги по трансферу технологий, созданию и развитию МИП².

Отбор программ развития инфраструктуры проводился в рамках конкурсов, от участников которых требовалось выполнять фундаментальные и прикладные исследования по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий, эффективно реализовывать образовательные программы и комплекс мер по развитию инновационной инфраструктуры. Как и в случаях других подобных конкурсов, при выборе победителей учитывалось не только содержание представленных программ, но и научный, образовательный и инновационный потенциал вуза.

Победителями двух конкурсных отборов программ развития инновационной инфраструктуры стали в совокупности 78 вузов (из которых 76 действуют в настоящее время в качестве самостоятельного юридического лица). Совокупный объем бюджетных ассигнований в рамках данного направления поддержки в 2010–2012 гг. составил 9 млрд руб., около 115 млн в расчете на одну программу.

Второй запущенный в 2010 г. инструмент предусматривал государственное софинансирование инновационных проектов по созданию высокотехнологичных производств, совместно реализуемых вузами³ и компаниями. При этом непосредственными получателями бюджетных субсидий являются компании, которые используют полученные средства для оплаты НИОКР, проводимых вузами в рамках проектов. В рамках конкурсного

¹ См., например: Рупосов В. Анализ экономической деятельности малых инновационных предприятий ИрГТУ // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 4; Стерлигов И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге // Наука и технологии России. STRF.ru. 2011. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41450#.VNqByeY0Enh

² Положение о государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства, в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования (утверждено Постановлением Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 219).

³ С 2012 г. контрагентами компаний по выполнению НИОКР могут быть также государственные научные учреждения.

отбора учитывается, прежде всего, опыт работы компании в области проекта или смежных областях, реализации научно-технических проектов и внедрения научных разработок, а также сотрудничества с вузами в качестве заказчика¹. К выполнению НИОКР по проекту предполагалось привлекать студентов и аспирантов, соответствующий индикатор предусматривался договором, заключаемым государством с компанией².

Рассматриваемый механизм активно применяется до настоящего времени и, по сути, представляет собой главное направление финансовой поддержки кооперации вузов и компаний, как по охвату, так и по объему выделяемых средств. За период 2010–2017 гг. было отобрано для поддержки около 400 проектов с участием более чем ста вузов. Чаще других адресатами поддержки становились ведущие многопрофильные университеты и технические вузы, такие как МГУ им. М.В. Ломоносова (14 проектов), МФТИ (14 проектов) и МИСиС (12 проектов). Общий объем бюджетного финансирования проектов приближается к 50 млрд руб. и составляет в расчете на один проект порядка 140 млн руб.

Наконец, еще один сформированный в 2010 г. инструмент предусматривает *грантовую поддержку научных исследований, проводимых в вузах³ под руководством ведущих ученых*, как российских, так и зарубежных, занимающих лидирующие позиции в определенной области наук. Для проведения исследования ведущий ученый формирует научный коллектив, в состав которого обязательно включаются студенты и аспиранты вуза⁴. Как и в случае с софинансированием кооперационных проектов, данное направление поддержки существует до сих пор. Получателями поддержки стали 60 вузов, реализующие 159 исследовательских проектов. Лидерами по числу полученных грантов вновь являются МГУ им. М.В. Ломоносова и МФТИ (12 и 9 поддержанных проектов соответственно), а также НГУ (10 грантов) и СПбГУ (9 грантов). Общий объем выделенных государством в 2010–2017 гг. средств составил около 26 млрд руб., примерно 130 млн руб. в расчете на один грант.

Утверждение и реализация с 2011 г. *программ инновационного развития крупнейших компаний госсектора* в числе прочего должны были способствовать развитию сотрудничества таких компаний с высшей школой. Одной из обязательных составляющих программ являются меры по обеспечению взаимодействия с ведущими вузами по целому ряду направлений, включая проведение совместных исследований, участие в совершенствовании учебных программ, организацию практик и стажировок и др. Впрочем, на

¹ Правила предоставления субсидий на государственную поддержку развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 – 2020 гг. (утверждены Постановлением Правительства РФ от 9.04.2010 № 218).

² Приказ Минобрнауки России от 7.11.2012 № 904.

³ С 2012 г. в сферу поддержки также включены академические научные учреждения и государственные научные центры.

⁴ Положение о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных организациях высшего образования, научных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций, и государственных научных центрах Российской Федерации, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы (утверждено Постановлением Правительства РФ от 9.04.2010 № 220).

практике подобного рода меры не привели к значимому увеличению масштабов взаимодействия крупнейших компаний с вузами, по крайней мере в начальный период реализации программ инновационного развития¹.

В 2012 г. государство в очередной раз прибегло к привычной практике поддержки вузов на основе специальных программ, на сей раз получивших название **программ стратегического развития вузов**. Основные декларируемые цели поддержки заключались в повышении эффективности управления вузами, формировании институтов стратегического управления и приведении структуры и содержания образования в соответствие с потребностями рынка труда, задачами и стратегиями социально-экономического развития регионов и отраслей, а также перспективными направлениями развития науки и технологий. При этом предполагалось, что программы обеспечат повышение эффективности образовательной, научной и инновационной деятельности вузов и их конкурентоспособности вузов на внутрироссийском и международном уровне, устойчивое развитие кадрового потенциала, внедрение новых методик и технологий в образовательный процесс, развитие инфраструктуры образовательного процесса и научных исследований, модернизацию лабораторной и экспериментальной базы. В конечном счете, каждая из программ была призвана обеспечить формирование современного вуза, осуществляющего подготовку кадров для высокотехнологичных отраслей или социальной сферы, выполняющего исследования и разработки высокого уровня и реализующего эффективные принципы и формы интеграции науки, образования и бизнеса².

Сфера применения рассматриваемого инструмента была изначально ограничена только вузами, подведомственными Минобрнауки России. Кроме того, получателями бюджетных субсидий на реализацию программ стратегического развития не могли являться вузы, являвшиеся в 2012 г. бенефициарами других программных инструментов, что автоматически исключало из числа возможных адресатов поддержки университеты с особым статусом (для каждого из которых утверждалась программа развития). При конкурсном отборе, как и в случае с другими программными формами поддержки, учитывалось не только качество подготовленных программ, но и образовательный, научный и инновационный потенциал вузов, а также их финансовая устойчивость³.

В период с 2012 по 2014 гг. государством было поддержано 55 программ стратегического развития вузов. Большинство программ предусматривало максимально возможный для данного инструмента объем бюджетного финансирования – 300 млн руб. (100 млн в год).

Начало новому этапу активной государственной политики в вузовском секторе положил один из майских указов Президента РФ⁴, которым в качестве одного из базовых целевых индикаторов государственной политики в сфере образования и науки было определено вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню

¹ Гершман М., Зинина Т., Романов М. и др. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др. М.: НИУ ВШЭ, 2015

² Положение о конкурсной поддержке программ стратегического развития государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от 1.11.2011.

³ Там же.

⁴ Имеется в виду серия указов Президента РФ о совершенствовании ряда базовых направлений государственной политики, принятых в мае 2012 года – в начале текущего электорального цикла.

ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу¹. Для решения данной задачи в 2013 г. был сформирован новый механизм *государственной поддержки ведущих российских университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров*, более известный как *Проект 5-100*. При этом для участия в конкурсе на получение поддержки вуз должен был являться участником, как минимум, одного из трех главных мировых университетских рейтингов, а также соответствовать ряду формальных требований: по среднему баллу ЕГЭ принятых студентов; численности обучающихся за счет бюджетных средств; относительным показателям численности аспирантов; по объему расходов на НИОКР, публикационной активности и численности иностранных студентов или научно-педагогических работников (НПР)².

Проект 5-100 осуществляется в наиболее традиционной форме поддержки вузов, предполагающей бюджетное финансирование специальных программ, названных программами повышения конкурентоспособности вузов среди ведущих мировых научно-образовательных центров. Подобные программы предусматривают, в частности, в частности, меры по поддержке академической мобильности НПР в форме стажировок и т.п., привлечению молодых сотрудников с опытом научной или преподавательской деятельности в ведущих образовательных или научных организациях, внедрению совместных с такими организациями образовательных программ, привлечению иностранных студентов, проведению исследований и разработок под руководством ведущих ученых, совместно с перспективными научными организациями либо высокотехнологичными фирмами³.

В 2013 г. для участия в проекте было отобрано 15 университетов, в 2015 г., по итогам второго раунда конкурсного отбора их число увеличилось до 21. Все без исключения участники проекта обладают статусом федеральных либо национальных исследовательских университетов (и получают государственную поддержку в данном качестве) или как минимум являлись ранее адресатами еще одного программного инструмента поддержки – инновационных образовательных программ. Совокупный объем бюджетного финансирования вузов в рамках проекта за период 2013–2017 гг. составил более 50 млрд руб. – 577 млн в расчете на один университет в год. При этом распределение выделяемых бюджетных средств между университетами является весьма неравномерным: если на такие вузы, как НИУ ВШЭ, МФТИ, МИФИ и ИТМО в годовом выражении приходится свыше 800 млн руб., то на большинство университетов «второй волны» – менее 150 млн руб.

Своего рода дополнением к Проекту 5-100, ориентированному главным образом на развитие образовательной и исследовательской деятельности университетов, является начатая в том же 2013 г. *финансовая поддержка проектов создания и развития инжиниринговых центров*. Данный механизм призван обеспечить формирование на базе и при участии вузов сети специализированных центров, оказывающих инжиниринговые

¹ Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

² Приказ Минобрнауки России от 22.04.2013 № 296.

³ Правила распределения и предоставления субсидий на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров в (утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.03.2013 № 211).

услуги организациям реального сектора, осуществляющих развитие наилучших доступных технологий, продвижение инновационных научно-исследовательских разработок, а также ведущих подготовку кадров в области инжиниринга. При этом важно заметить, что в разные годы при конкурсном отборе проектов создания инжиниринговых центров предусматривался разный фокус их деятельности. Так, если в 2016 г. акцент делался на импортозамещении в промышленности и снижении импортозависимости от зарубежных производителей, то в 2017 г. – на освоении Арктической зоны и развитии производства продукции гражданского и двойного назначения предприятиями ОПК¹.

Примечательной особенностью данного инструмента является его изначально межведомственный характер: соответствующее мероприятие включено в состав государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», ответственным исполнителем которой является Минпромторг России, однако оператором поддержки выступает Минобрнауки России. В то же время, получателями субсидий могут являться только вузы, подведомственные Минобрнауки, которые при этом ориентированы на проведение НИОКР, а также на подготовку кадров по специализациям, предполагающим предоставление услуг в области инжиниринга.

Как и в случае со многими другими рассмотренными механизмами, необходимым атрибутом поддержки является наличие специальной программы – стратегической программы развития инжинирингового центра. Интересно, что для получения поддержки вуз должен создать отдельное юридическое лицо – собственно, инжиниринговый центр, однако адресатом государственного финансирования является отнюдь не оно, а сам вуз, притом, что главным показателем эффективности поддержки является объем услуг инжинирингового центра, оказанных компаниям реального сектора. Не менее (а в последние годы – более) половины выделяемых государством средств должно быть израсходовано на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов².

В период с 2013 по 2017 гг. государственные субсидии на создание и развитие инжиниринговых центров получили 49 вузов. Совокупный объем поддержки превысил 4,5 млрд руб. – примерно 100 млн руб. в расчете на один вуз.

Новый (и последний на сегодняшний день) этап развития государственной политики по развитию университетов, причем с явным акцентом на «нестолличные» регионы, начался в 2015 г., когда государством был инициирован очередной специализированный программный инструмент финансовой поддержки и введен соответствующий новый статус вузов – *опорные университеты*. Целью реализации данного инструмента заявлено социально-экономическое развитие российских регионов за счет создания университетских центров инновационного, технологического и социального развития. При этом на уровне формальных требований к возможным получателям финансирования явный акцент сделан не только и не столько на региональных университетах, сколько на вузах, ранее не охваченных либо слабо охваченных масштабной поддержкой на федеральном уровне. В первом раунде отбора, проведенном в конце 2015 – начале 2016 гг. адресатами поддержки не могли выступать федеральные университеты, участники Проекта 5-100 и

¹ Положения о проведении открытого публичного конкурса на предоставление государственной поддержки проектов по созданию и развитию инжиниринговых центров на базе образовательных организаций высшего образования, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации соответственно от 12.10.2016 (пятая очередь) и от 27.09.2017 (шестая очередь).

² Там же.

вузы, расположенные в Москве и Санкт-Петербурге (что автоматически исключало из сферы действия механизма ведущие классические университеты – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ, а также еще целый ряд активно поддерживаемых государством вузов – см. ниже), а во втором раунде (2017 г.) данное ограничение было распространено и на национальные исследовательские университеты. Кроме того, для более равномерного территориального распределения опорных университетов предусмотрено, что два таких вуза не могут быть расположены в одном муниципальном образовании. Важно также отметить, что в первом раунде отбора обязательным требованием к вузам – соискателям поддержки являлось их укрупнение путем присоединения одного или нескольких образовательных учреждений, тогда как при втором конкурсном отборе опорных университетов данное требование уже не предусматривалось¹.

Как и в случае с другими программными инструментами поддержки при отборе получателей бюджетного финансирования учитывалось не только содержание программ развития опорных университетов, но и состояние самих вузов-претендентов. Однако на сей раз большее значение для итоговой оценки имели не характеристики вуза, а качество представленной им программы. Последняя должна включать мероприятия по модернизации образовательной, научно-исследовательской и инновационной деятельности, материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, системы управления университетом, а также по развитию местных сообществ, городской и региональной среды. Что же касается учитываемых при отборе показателей вузов, то они отражают численность студентов и аспирантов, количество специальностей и направлений подготовки кадров, трудоустройство выпускников, объем НИОКР, численность сотрудников с учеными степенями, доходы из всех источников и от исследовательской деятельности, публикационную активность.

По итогам первого конкурсного отбора поддержку получили 11 вузов. Совокупный объем программ их развития из средств федерального бюджета составил в 2016 г. 1,2 млрд руб. или около 110 млн в расчете на один вуз. В рамках второй очереди конкурса было дополнительно отобрано 22 вуза, для 8 из которых предусматривается поддержка из федерального бюджета, а для 14 – из региональных бюджетов при методической и консультационной поддержке за счет средств Минобрнауки России.

Наконец, последней на сегодняшний день «запущенной» государством инициативой по развитию исследовательской и инновационной деятельности вузов является приоритетный проект «Вузы как центры пространства создания инноваций»², важным элементом которого является *создание университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов* в целях включения университетов в решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Заметим, что при более чем очевидном сходстве с целевыми установками, описанного выше механизма программной поддержки опорных университетов, речь в данном случае идет об отдельном статусе, который, по сути, является «надстройкой» к ряду действующих инструментов – университет, планирующий выступить основой для

¹ Положения о порядке проведения конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования на финансовое обеспечение программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета от 16.10.2015 и от 17.02.2017

² Отметим, что именно в рамках данного проекта с 2017 г. осуществляется финансовая поддержка ведущих университетов – участников Проекта 5-100.

создания университетского центра, должен быть участником Проекта 5-100, федеральным или опорным университетом, либо удовлетворять ряду формальных требований: в отношении среднего балла ЕГЭ, поступивших абитуриентов; объемов НИОКР; доходов, а также удельному весу разных категорий обучающихся, уровень которых, заметим, различается для разных групп регионов. Кроме того, статус университетских центров изначально недоступен для вузов Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей¹.

Спектр декларируемых задач создаваемых университетских центров весьма широк и при этом различается для центров инновационной, технологической и социальной направленности. Общими для всех типов центров являются задачи обеспечить капитализацию образовательных, научных и технологических результатов в отраслях региона; создать условия для реализации проектно-ориентированных образовательных программ, предполагающих командное выполнение проектов полного жизненного цикла; обеспечить гармонизацию тематик прикладных разработок со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации; участвовать в создании условий для системного взаимодействия с научными организациями и предприятиями посредством создания базовых кафедр, совместной реализации образовательных программ и научных проектов; участвовать в обеспечении условий для реализации непрерывного образования, повышения информационной, финансовой и правовой грамотности населения, развития профессиональной компетенции преподавателей. Центры инновационного развития регионов наряду с перечисленными задачами призваны развивать инновационные экосистемы, обеспечивающие повышение доходов университетов от коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а также обеспечивать вовлечение обучающихся и работников в инновационную и предпринимательскую деятельность. Специфическими задачами центров технологического развития регионов является формирование отраслевых центров инжиниринга, обеспечивающих инфраструктуру для содействия компаниям в реализации проектов по направлениям Национальной технологической инициативы и продвижению инновационных НИР; обеспечение реализации проектно-ориентированных программ магистратуры по технологическому предпринимательству и управлению технологическими проектами с вовлечением компаний реального сектора; обеспечение развития студенческого технологического предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки инновационного предпринимательства с участием институтов развития. Наконец, университетские центры социального развития регионов призваны обеспечить реализацию проектно-ориентированных программ магистратуры по социальному предпринимательству и управлению социальными проектами с вовлечением организаций реального сектора, включая социально ориентированные некоммерческие организации, а также обеспечить развитие студенческого социального предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки социального предпринимательства с участием институтов развития, в том числе в целях создания обучающимися и выпускниками социально ориентированных некоммерческих организаций².

¹ Модель и параметры мониторинга университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов (приложение к письму Минобрнауки России от 31 августа 2017 г. № ЛО-1754/05).

² Там же.

Создание университетских центров традиционно не обходится без специализированного пакета программных документов – программы трансформации университета в университетский центр. При этом состав требуемых целевых показателей реализации программ достаточно точно отражает сформулированные задачи создания университетских центров, что, вообще говоря, нехарактерно для большинства других инструментов государственного стимулирования развития университетов. Важно заметить, что отбор вузов для создания университетских центров изначально не предполагает финансирования из средств федерального бюджета (что, впрочем, не исключает возможности возникновения соответствующих обязательств в дальнейшем), однако утвержденный формат программ трансформации предусматривает наличие в них государственного финансирования из средств региональных и местных бюджетов¹.

В конце 2017 г. университетскими центрами инновационного, технологического и социального развития регионов был официально признан 51 вуз, подавляющее большинство из которых являются федеральными или национальными исследовательскими университетами, участниками Проекта 5-100 либо, как минимум, опорными вузами. При этом в ближайшие годы следует ожидать дальнейшего распространения данного статуса – уже хотя бы потому, что упомянутым выше приоритетным проектом «Вузы как центры пространства создания инноваций» предусмотрено наличие в 2019 г. 70 университетских центров, а в 2025 г. – не менее 100².

Основные формальные и содержательные характеристики рассматриваемых механизмов развития исследовательской и инновационной деятельности вузов представлены в *табл. 25*.

В целом, в политике государственной поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов, в отличие от многих других направлений действий государства, довольно четко прослеживается системность и внутренняя логика ее построения, пусть и не бесспорная. Так, меры с широким «охватом» (стимулирование создания малых инновационных фирм, поддержка проектов создания ЦКП и кооперационных проектов) перемежались инструментами поддержки небольшого числа вузов-лидеров (программы развития национальных исследовательских, федеральных и ведущих классических университетов, а также Проект 5-100). Важно также заметить преемственность одних мер по отношению к другим, например, масштабная, но непродолжительная поддержка инновационных образовательных программ вузов переросла в присвоение существенной части из них постоянных статусов и категорий; федеральные и национальные исследовательские университеты составили основную массу участников Проекта 5-100, в свою очередь, участие в данном проекте наряду со статусом федерального или опорного университета облегчает вузу получение официального признания в качестве университетского центра развития региона.

¹ Требования к формированию и структуре заявки на участие в отборе образовательных организаций высшего образования университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов и Комментарии по проведению и условиям отбора по созданию университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов (приложения к письму Минобрнауки России от 7.09.2017 № 05-18062).

² Паспорт приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 25.10.2016 № 9).

Принципиально важный вопрос, возникающий при рассмотрении любых направлений и инструментов государственной политики, состоит в том, были ли предпринятые государством действия результативны. Доступные официальные данные и материалы не только не дают исчерпывающего ответа на данный вопрос, но и не позволяют сколько-нибудь значимо приблизиться к ответу на него. С одной стороны, на всем протяжении периода государственной поддержки вузов исследовательская и инновационная активность высшей школы демонстрировала тенденцию к росту. С другой стороны, рост соответствующих показателей начался еще до старта масштабной господдержки вузов и происходил на фоне положительной динамики целого ряда базовых макропоказателей.

Вообще говоря, для получения необходимой «доказательной базы» результативности реализуемой государством политики требуется выделить эффекты, которые получены именно благодаря предпринятым государством действиям и не были бы достигнуты в их отсутствие. При этом следует учитывать не только непосредственные результаты поддержки, но и косвенные эффекты, в том числе изменения в поведении бенефициаров поддержки и их контрагентов¹. Заметим, что и прямые, и косвенные, и особенно поведенческие эффекты нередко возникают с существенным лагом – до нескольких лет. На сегодняшний день практика проведения подобного рода оценки в российской системе государственного управления отсутствует. Строго говоря, это исключает возможность обоснованных суждений и выводов не только, собственно, о результативности государственной политики в области поддержки вузовского сектора (равно как и в других сферах), но и о том, насколько устойчивы происходящие позитивные изменения и сдвиги и сохранятся ли они в случае прекращения поддержки.

В принципе, учитывая продолжительный период государственной поддержки, ее системный характер и весьма значительные масштабы (о чем будет сказано ниже), мы считаем наиболее вероятным, что она оказала существенное позитивное влияние на развитие исследовательской и инновационной деятельности вузов, однако не можем однозначно этого утверждать.

Таблица 25

Основные инструменты государственной поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
Поддержка проектов создания и развития центров коллективного пользования научным оборудованием	С 2005 г.	Бюджетное финансирование проектов	Реализация перспективных междисциплинарных исследовательских проектов по приоритетным направлениям развития науки и технологий Российской Федерации, в том числе в кооперации с ведущими мировыми научными и исследовательскими центрами. Участие в подготовке специалистов и кадров высшей квалификации с использованием приборной базы ЦКП	Поддержано 578 ЦКП, в том числе 282 – в секторе высшего образования при 151 вузе. Совокупный объем бюджетного финансирования около 15 млрд руб.	Не менее 80% средств должно расходоваться на приобретение современного научного оборудования

¹ В качестве примера использования подобного подхода в России см.: Симачев Ю., Кузык М., Зудин Н. Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополняемость // Новая экономическая ассоциация. 2017. № 2. С. 59–93.

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
Инновационные образовательные программы вузов	2006–2008 гг.	Бюджетное финансирование программ	Применение прогрессивных образовательных технологий, методов обучения и форм организации образовательного процесса. Обеспечение высокого качества обучения. Обеспечение конкурентоспособности выпускников на рынке труда. Интеграция образовательной, научной и инновационной деятельности	Поддержаны программы 57 вузов. Общий объем бюджетных расходов 30 млрд руб.	При отборе учитывалось не только качество программ, но и состояние, и потенциал вузов. Преобладающая часть выделенных бюджетных средств была израсходована на приобретение оборудования
Федеральные университеты	С 2006 г.	Статус (категория); в большинстве случаев – бюджетное финансирование программ развития	Реализация инновационных образовательных программ, интегрированных в мировое образовательное пространство. Системная модернизация профессионального образования. Подготовка кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона. Выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по широкому спектру наук, интеграция науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения	Создано 10 федеральных университетов, объединивших около 30 вузов. Совокупный объем бюджетного финансирования за 2010–2016 гг. 36 млрд руб.	Федеральные университеты формировались директивно – без проведения открытого конкурса. Федеральные университеты организовывались на базе существующих вузов, при этом в большинстве случаев происходило их укрупнение путем присоединения других высших и средних учебных заведений. Бюджетное финансирование предусматривалось лишь 8 программами развития. Главной статьёй расходов бюджета средств являлось развитие материально-технической базы и инфраструктуры университетов – свыше 40% общего объема
Национальные исследовательские университеты	С 2008 г.	Статус (категория); бюджетное финансирование программ развития (в течение 5 лет)	Кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы. Развитие и внедрение в производство высоких технологий	Категория НИУ присвоена 29 вузам. Объем бюджетного финансирования программ развития в 2009–2014 гг. около 50 млрд руб.	Изначально устанавливалось, что для получения категории НИУ вуз должен в равной степени эффективно реализовывать образовательные программы и выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук. При отборе принимались во внимание, прежде всего, характеристики самого университета, его потенциал и эффективность и лишь затем – качество представленной программы. Примерно половина бюджетных средств в рамках программ расходовалась на развитие материально-технической базы
Ведущие классические университеты	С 2009 г. (законодательное оформление)	Статус; бюджетное финансирование программ развития (в течение 10 лет)	Формальное закрепление особого положения двух крупнейших российских университетов как уникальных научно-образовательных комплексов, имеющих	Статус присвоен МГУ им. Ломоносова и СПбГУ. Объем бюджетного финансирования	В состав научно-образовательных комплексов ведущих классических университетов могут входить юридические лица – институты и др. Университеты могут реализовывать образовательные про-

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
			огромное значение для развития российского общества	программ развития в 2010–2016 гг. около 16 млрд руб.	граммы на основе самостоятельно устанавливаемых стандартов. Преобладающая часть (около 85%) бюджетных средств в рамках программ развития университетов выделялась на развитие материально-технической базы и инфраструктуры
Стимулирование создания государственным и муниципальными вузами малых инновационных предприятий (МИП)	С 2009 г.	Возможность создания МИП и наделения их имуществом. Возможность применения МИП упрощенной системы налогообложения. Пониженные ставки взносов в государственные внебюджетные фонды для МИП	Внедрение результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат вузам	Официально учтено 2,6 тыс. МИП, созданных 289 действующими вузами	Половина МИП создана вузами, для которых был установлен соответствующий целевой индикатор
Поддержка совместных проектов вузов и компаний по созданию высокотехнологичных производств (Постановление № 218)	С 2010 г.	Бюджетные субсидии компаниям на финансирование НИОКР, выполняемых вузами в рамках проектов	Поддержка кооперации вузов и компаний; отработка финансовых, организационных и нормативных механизмов и обеспечение эффективного устойчивого государственно-частного партнерства в реализации комплексных совместных проектов университетов и производственных предприятий. Выявление имеющихся научных заделов и идентификация институтов или групп исследователей-разработчиков, обладающих потенциалом для решения реальных задач развития наукоемких производств. Внедрение современных организационно-управленческих принципов выполнения прикладных исследований и разработок в вузах по востребованным направлениям развития высокотехнологичных производств. Актуализация образовательных программ и тематики исследований в вузах в соответствии с современными потребностями рынка технологий	Поддержано около 400 проектов. Объем бюджетного финансирования в 2010–2017 гг. около 50 млрд руб.	Непосредственным контрагентом государства выступает не вуз – конечный получатель поддержки, а компания, реализующая проект. Результатом каждого проекта должно являться создание высокотехнологичного производства новой либо усовершенствованной продукции. Предусматривается привлечение студентов и аспирантов к проведению НИОКР
Программы развития инновационной инфраструктуры вузов	2010–2012 гг.	Бюджетное финансирование программ развития	Формирование инновационной среды. Развитие взаимодействия между вузами и промышленными предприятиями.	Поддержано 78 программ 76 действующих вузов.	Для получения поддержки вуз должен выполнять фундаментальные и прикладные исследования по приоритетным направлениям развития науки,

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
(Постановление № 219)			Поддержка создания вузами МИП	Совокупный объем бюджетного финансирования 9 млрд руб.	<p>техники и технологий, эффективно реализовывать образовательные программы и комплекс мер по развитию инновационной инфраструктуры.</p> <p>При конкурсном отборе рассматривались не только представленные программы, но и научный, образовательный и инновационный потенциал вузов.</p> <p>Направления поддержки в рамках программ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • развитие объектов инновационной инфраструктуры вузов (бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических и инжиниринговых центров, центров сертификации, трансфера технологий, коллективного пользования и др.) и их оснащение современным оборудованием и программным обеспечением; • правовая охрана и оценка результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат вузу; • реализация и разработка программ подготовки и повышения квалификации кадров в сфере малого инновационного предпринимательства; • стажировка и повышение квалификации сотрудников вуза в сфере инновационного предпринимательства и трансфера технологий в иностранных университетах; • консалтинговые услуги иностранных и российских экспертов в сфере трансфера технологий, создание и развитие малых инновационных компаний
Поддержка научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых (Постановление № 220)	С 2010 г.	Бюджетные гранты на проведение исследований	<p>Интеграция вузовской науки с процессом подготовки высококвалифицированных кадров.</p> <p>Привлечение студентов и аспирантов к проведению перспективных научных исследований под руководством ведущих ученых.</p> <p>Повышение качества высшего образования, подготовки высококвалифицированных научных кадров.</p> <p>Улучшение профессиональной самореализации талантливой молодежи, закрепление молодежи в российской науке.</p> <p>Повышение квалификации научных кадров.</p>	В 2010–2017 гг. выделено 159 грантов 60 вузам. Общий объем бюджетного финансирования 26 млрд руб.	Ведущий ученый должен занимать лидирующие позиции в определенной области наук. В состав коллектива исполнителей исследования обязательно включаются студенты и аспиранты вуза

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
			<p>Содействие интеграции российской науки в мировое научное пространство; повышение мобильности и циркуляции научных кадров.</p> <p>Рост международного научного сотрудничества.</p> <p>Развитие науки и инноваций в высшей школе.</p> <p>Повышение активности вузов в научно-исследовательской деятельности, развитие научно-исследовательского потенциала вузов.</p> <p>Достижение научных результатов мирового уровня.</p> <p>Обеспечение создания конкурентоспособных научных лабораторий.</p> <p>Содействие увеличению числа высокоцитируемых статей и/или патентных заявок на изобретения</p>		
<p>Определение мер по обеспечению взаимодействию с ведущими вузами в программах инновационного развития крупнейших компаний госсектора</p>	<p>С 2011 г.</p>	<p>Административно-директивное стимулирование</p>	<p>Создание спроса на результаты исследований и разработок вузов со стороны крупнейших компаний госсектора</p>	<p>Утверждены и реализуются программы инновационного развития 60 компаний</p>	<p>Выбор опорных вузов и определение предметных (научных, технологических) направлений и объемов проведения совместных исследовательских (конструкторских, технологических) работ.</p> <p>Формирование совместно с вузами исследовательских программ, предусматривающих, в том числе механизмы обмена научно-технической и маркетинговой информацией, развитие совместных работ в сфере прогнозирования научно-технического развития, создание системы управления исследовательскими (конструкторскими, технологическими) работами в вузе с учетом перспективных потребностей компаний и отраслей промышленности.</p> <p>Реализация согласованных с вузами программ повышения качества образования и подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности, предусматривающих участие компаний в совершенствовании учебных программ и планов, участие сотрудников компаний в преподавательской работе, развитие системы практик и стажировок студентов, аспирантов и научно-преподавательского состава вузов в компаниях, развитие системы непрерывного образования персонала компаний.</p>

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
					Формирование организационных механизмов взаимодействия с вузами, включая взаимное участие сотрудников компаний и вузов в коллегиальных органах управления и консультативных органах
Программы стратегического развития вузов	2012–2014 гг.	Бюджетное финансирование программ развития	<p>Повышение эффективности управления вузами, развитие лучших практик управления и формирование институтов стратегического управления в соответствии с потребностями рынка труда, задачами социально-экономического развития регионов и перспективными направлениями науки и технологий.</p> <p>Приведение структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда и стратегией социально-экономического развития региона или отрасли.</p> <p>Устойчивое развитие вузов по таким направлениям, как кадровый потенциал, инфраструктура образовательного процесса, и научных исследований, эффективность образовательной, научной и инновационной деятельности.</p> <p>Повышение конкурентоспособности вузов на внутрироссийском и международном уровне.</p> <p>Активное внедрение новых методик и технологий в образовательный процесс, модернизация лабораторной и экспериментальной базы, формирование ресурсной базы в соответствии с приоритетами развития вуза</p>	Поддержано 55 программ. Общий объем бюджетного финансирования около 16 млрд руб.	Получателями поддержки могли являться только подведомственные Минобрнауки России вузы. Адресатами поддержки не могли являться вузы, получающие бюджетное финансирование на реализацию других программ развития
Поддержка ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (Проект 5-100)	С 2013 г.	Бюджетное финансирование программ развития. Статус участника проекта	Вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов. Развитие ведущих университетов для повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров	Участниками проекта является 21 университет, за редким исключением – НИУ и ФУ. Совокупный объем бюджетного финансирования вузов в рамках проекта за 2013–2017 гг. свыше 50 млрд руб.	Получателями поддержки могли стать только университеты, уже входящие в мировые рейтинги и удовлетворяющие ряду формальных требований (по численности студентов и аспирантов, объему расходов на НИОКР, публикационной активности и др.)

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
Поддержка проектов создания и развития инженеринговых центров на базе вузов	С 2013 г.	Бюджетное финансирование проектов (2–3 года)	Формирование на базе и при участии вузов сети центров, оказывающих инженеринговые услуги организациям реального сектора, ведущих подготовку кадров в области инженеринга и осуществляющих развитие наилучших доступных технологий и продвижение инновационных научно-исследовательских разработок	Государственные субсидии получили 49 вузов. Совокупный объем поддержки составил 4,7 млрд руб.	<p>Пример успешного межведомственного взаимодействия (Минобрнауки, Минпромторг).</p> <p>Получателями поддержки могут являться только вузы, подведомственные Минобрнауки России.</p> <p>Для получения поддержки вуз должен быть ориентирован на проведение НИОКР, а также на подготовку кадров по специализациям, предполагающим предоставление услуг в области инженеринга.</p> <p>В разные годы при конкурсном отборе проектов создания инженеринговых центров предусматривался разный фокус их деятельности.</p> <p>Обязательным условием предоставления поддержки является наличие стратегической программы развития инженерингового центра.</p> <p>Для получения поддержки вуз должен создать отдельное юридическое лицо, объем услуг которого реальному сектору является главным целевым индикатором, однако получателем поддержки является не инженеринговый центр, а сам вуз.</p> <p>Не менее половины выделяемых государством средств должно быть израсходовано на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов</p>
Опорные университеты	С 2016 г.	Статус. Финансирование части программ развития из федерального бюджета. Финансирование остальных программ развития из региональных бюджетов	Социально-экономическое развитие регионов, в том числе за счет создания университетских центров инновационного, технологического и социального развития	Отобрано 33 университета: 19 – для поддержки программ развития из федерального бюджета, 14 – из бюджетов соответствующих регионов. Совокупный объем поддержки 11 программ развития опорных университетов «первой волны» в 2016 г. 1,2 млрд руб.	<p>Получателями поддержки могут быть только федеральные государственные вузы.</p> <p>Из сферы поддержки исключены федеральные и национальные исследовательские университеты, участники Проекта 5-100, а также вузы Москвы и Санкт-Петербурга.</p> <p>В одном муниципальном образовании не может быть расположено более одного опорного университета.</p> <p>В рамках первой очереди конкурсного отбора опорных университетов обязательным требованием к соискателям было их произошедшее или происходящее укрупнение путем присоединения одной или нескольких образовательных организаций.</p> <p>При отборе опорных университетов большее значение</p>

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
					<p>имеют не характеристики вузов, а качество представленных ими программ развития. Программы развития опорных университетов должны включать мероприятия по модернизации образовательной, научно-исследовательской и инновационной деятельности, материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, системы управления университетом, а также по развитию местных сообществ, городской и региональной среды</p>
<p>Университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов</p>	<p>С 2017 г.</p>	<p>Статус. Финансирование программ трансформации из региональных бюджетов</p>	<p>Включение университетов в решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ. Капитализация образовательных, научных и технологических результатов в отраслях региона; создание условий для реализации проектно-ориентированных образовательных программ, предполагающих командное выполнение проектов полного жизненного цикла. Гармонизация тематик прикладных разработок со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации. Участие в создании условий для системного взаимодействия с научными организациями и предприятиями посредством создания базовых кафедр, совместной реализации образовательных программ и научных проектов. Участие в обеспечении условий для реализации непрерывного образования, повышения информационной, финансовой и правовой грамотности граждан, развития профессиональной компетенции преподавателей. Для центров инновационного развития регионов – развитие инновационных экосистем, обеспечивающие повышение доходов университетов от коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, вовлечение обучающихся и работников в инновационную и предпринимательскую деятельность.</p>	<p>В качестве университетских центров официально признан 51 вуз</p>	<p>Акцент на развитие регионов. Диверсификации создаваемых университетских центров по типу – по крайней мере, на уровне задач. Формально заявительный порядок признания вузов университетскими центрами при наличии довольно жесткой «фильтрации»: вуз должен быть участником Проекта 5–100, федеральным, опорным университетом, либо удовлетворять ряду формальных требований</p>

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
			<p>Для центров технологического развития регионов – формирование отраслевых центров инжиниринга, обеспечивающих инфраструктуру для содействия компаниям в реализации проектов по направлениям Национальной технологической инициативы и продвижению инновационных НИР; обеспечение реализации проектно-ориентированных программ магистратуры по технологическому предпринимательству и управлению технологическими проектами с вовлечением компаний реального сектора; обеспечение развития студенческого технологического предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки инновационного предпринимательства с участием институтов развития.</p> <p>Для центров социального развития регионов – обеспечение реализации проектно-ориентированных программ магистратуры по социальному предпринимательству и управлению социальными проектами с вовлечением организаций реального сектора, включая социально ориентированные некоммерческие организации, а также обеспечение развития студенческого социального предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки социального предпринимательства с участием институтов развития, в том числе в целях создания обучающимися и выпускниками социально ориентированных некоммерческих организаций</p>		

Источники: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, методических и отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

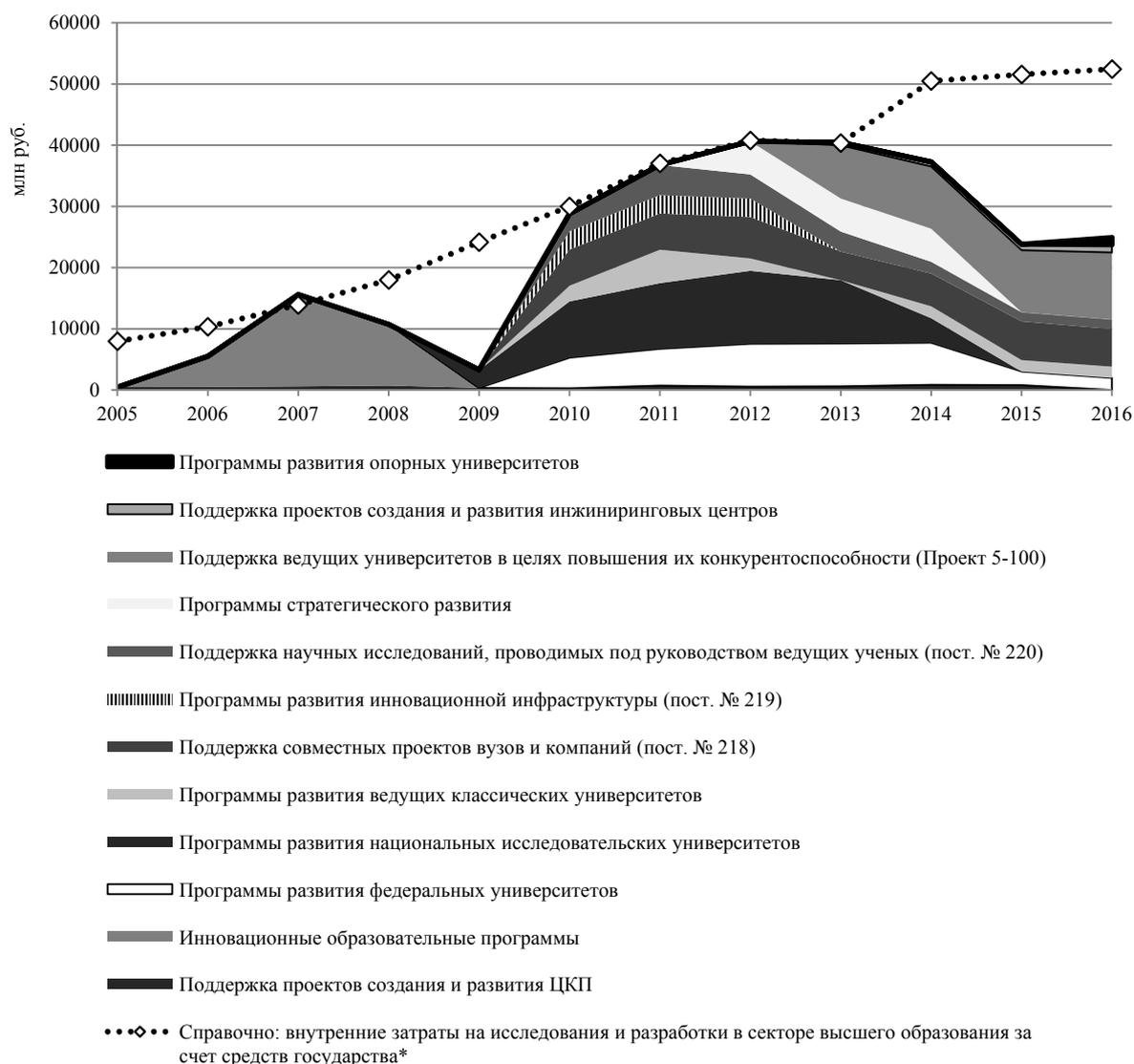
6.4.3. Ключевые направления, масштабы и особенности реализуемой политики государственного стимулирования развития исследовательской и инновационной деятельности вузов

В целом, среди реализуемых государством мер стимулирования исследований и инноваций в вузах преобладают программные инструменты поддержки, применение большинства из которых сопровождается присвоением соответствующим вузам какого-либо специального статуса или категории. Кроме того, для рассматриваемой сферы государственной политики, как и для ряда других (в частности, промышленной и инновационной¹) характерно превалирование финансовых инструментов.

Общий объем средств федерального бюджета, выделенных вузам в рамках рассматриваемых инструментов с 2005 по 2017 гг., составил почти 300 млрд руб., что, например, сопоставимо с совокупными вложениями государства за тот же период в основные государственные институты развития в сфере инноваций: РОСНАНО, Фонд «Сколково», РВК и Фонд содействия инновациям. При этом наибольший объем поддержки – около 40 млрд руб. в год – наблюдался в 2011–2014 гг., когда государство, с одной стороны, было существенно озабочено поиском и «выращиванием» новых драйверов устойчивого экономического роста, одним из которых призваны были стать университеты, а с другой, – еще не переключилось на решение новых задач, диктуемых изменениями внешнеполитической и внешнеэкономической обстановки, таких как снижение зависимости базовых отраслей экономики от импорта. Заметим также, что в течение большей части рассматриваемого периода объем оказываемой поддержки был сопоставим с внутренними затратами на исследования и разработки в секторе высшего образования за счет средств государства: бюджетов всех уровней и государственных компаний (*рис. 16*). Более того, в «межкризисный период» с 2010 по 2013 гг. рассматриваемые инструменты полностью либо практически полностью определяли внутренние затраты на исследования и разработки, финансируемые за счет государства, а в 2007 г. – на пике реализации инновационных образовательных программ – и вовсе превосходили их².

¹ См., например: Кузык М., Симачев Ю. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки // Российская экономика в 2012 г. Тенденции и перспективы. Вып. 34. Разд. 6.4. М.: Институт Гайдара, 2013. С. 521–571; Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. № 4. С. 6–23.

² Что, вообще говоря, неудивительно, поскольку такие программы предусматривали расходы на развитие как научной, так и образовательной деятельности вузов.



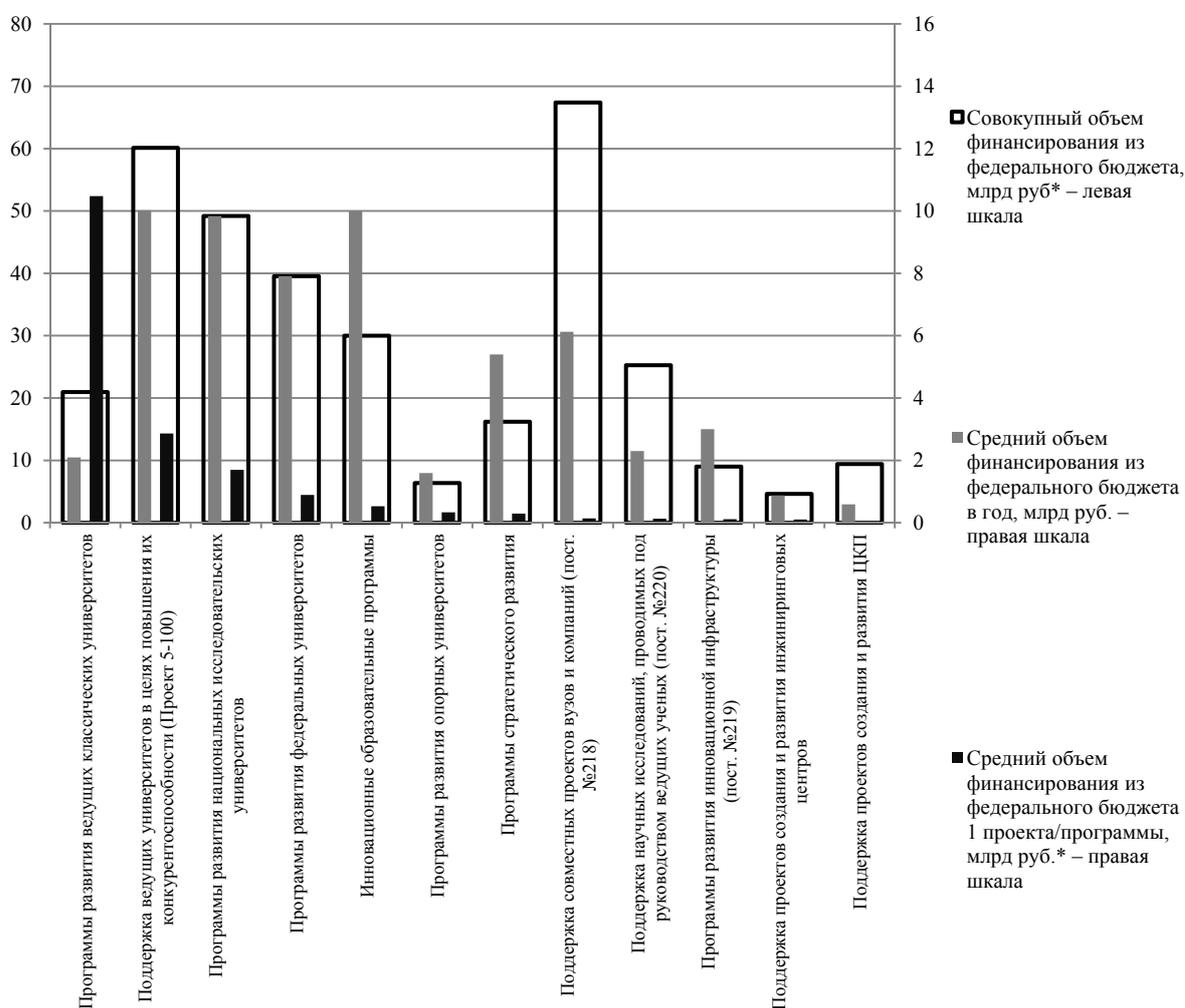
*Средства бюджетов всех уровней и организаций государственного сектора.

Рис. 16. Объем финансирования вузов из средств федерального бюджета в рамках рассматриваемых инструментов в 2005–2016 гг.

Источники: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки, а также статистических данных НИУ ВШЭ.

В разрезе отдельных инструментов наибольший совокупный объем финансирования вузов (с учетом принятых бюджетных обязательств) обеспечивает поддержка кооперационных проектов вузов и компаний в рамках Постановления Правительства РФ от 9.04.2010 № 218, за которой следуют Проект 5-100, поддержка программ развития НИУ и федеральных университетов (рис. 17). Три последних названных механизма лидируют также по среднегодовым объемам бюджетного финансирования вместе с поддержкой инновационных образовательных программ вузов. В то же время, если говорить об объемах бюджетных средств, приходящихся на один реализуемый проект или программу,

то в данном отношении явным лидером является финансирование программ развития ведущих классических университетов.



*С учетом принятых бюджетных обязательств.

Рис. 17. Объем средств федерального бюджета, распределяемых в рамках инструментов финансовой поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Главным направлением оказываемой государством финансовой поддержки являлось развитие материально-технической базы и инфраструктуры вузов – часть инструментов изначально имела соответствующую направленность (поддержка проектов создания ЦКП и инжиниринговых центров, программы развития инновационной инфраструктуры), тогда как у ряда других подобный акцент прослеживается де-факто (инновационные образовательные программы, программы развития федеральных, национальных исследовательских и ведущих классических университетов). При этом целевое финансирование проектов НИОКР предусмотрено лишь двумя инструментами, пусть и достаточно

масштабными: «связующими грантами»¹ на поддержку кооперации вузов и компаний (Постановление № 218) и грантами на проведение исследований под руководством ведущих ученых (Постановление № 220).

Если же говорить об «охвате» различных мер и инструментов государственного стимулирования развития университетского сектора – числе применяющих их вузов, – то в данном отношении безусловным лидером является создание дочерних инновационных фирм для внедрения результатов НИОКР – по состоянию на конец 2017 г. такие фирмы имелись примерно у 300 вузов. Среди финансовых инструментов наибольшей «аудиторией» характеризуется поддержка создания и развития ЦКП – за более чем десятилетний период применения данной меры ее адресатами стали свыше 150 организаций высшей школы.

В целом, в рамках государственной политики стимулирования исследовательской и инновационной деятельности вузов достаточно отчетливо прослеживаются два направления. Первое – горизонтальное, включает меры, ориентированные на широкий круг получателей, относительно скромные (по крайней мере, на фоне второй категории инструментов) объемы поддержки каждой отдельно взятой программы или проекта, а так же, как правило, на вовлечение в сферу поддержки новых, ранее не задействованных вузов. Второе направление вертикальное, предусматривает масштабную финансовую поддержку достаточно узкого круга избранных университетов (*рис. 18*). Промежуточное положение между двумя этими категориями мер занимают два инструмента, инициированных в 2016–2017 гг. – опорные университеты и университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов. При этом поддержку первых все же следует отнести к числу горизонтальных мер, поскольку при их отборе явно прослеживался акцент на вовлечение новых игроков, ранее не «избалованных» масштабной государственной поддержкой. Напротив, признание вузов университетскими центрами является скорее, вертикальной мерой, поскольку наибольшие шансы на получение данного статуса имеют вузы, ранее прошедшие сито отбора в рамках других инструментов поддержки, причем, по большей части, вертикальных.

Наконец, рассматривая ситуацию с государственным стимулированием науки и инноваций в вузовском секторе на уровне отдельных его представителей, следует, прежде всего, отметить крайнюю неравномерность распределения поддержки – за период с 2005 по 2017 г. какими-либо инструментами поддержки воспользовались немногим более трети вузов (37%), а получателями финансовой поддержки являлась четверть организаций высшей школы (*рис. 19*).

¹ По аналогии с англоязычным термином «matching grants», обозначающим содержательно близкий инструмент, достаточно широко распространенный за рубежом.

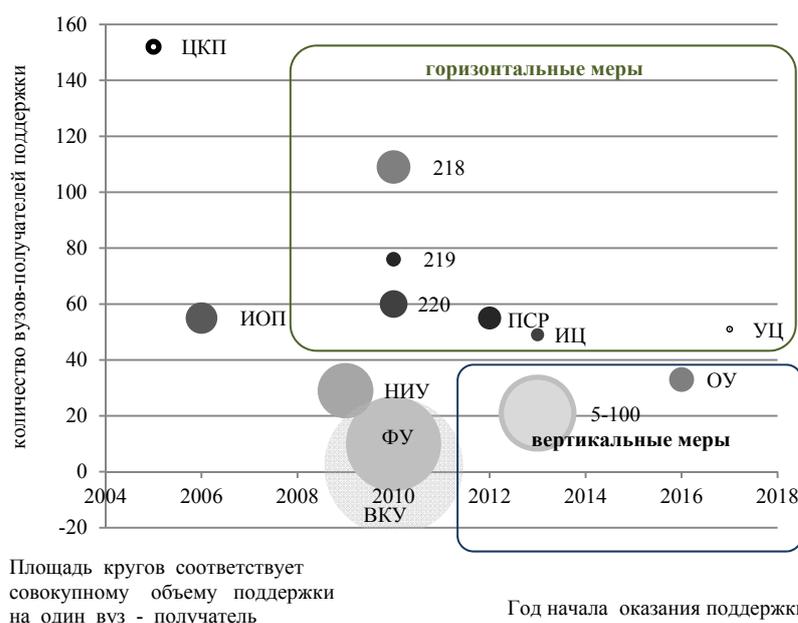


Рис. 18. Распределение инструментов финансовой поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов по году начала применения и количеству вузов, ставших получателями поддержки по состоянию на конец 2017 г.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

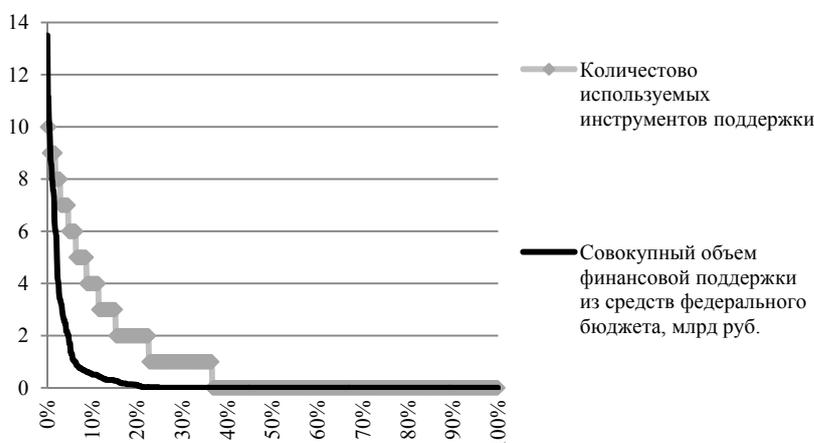


Рис. 19. Распределение вузов по количеству используемых инструментов поддержки и объему полученных средств федерального бюджета в 2005–2017 гг.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Значимые объемы бюджетного финансирования – не менее 200 млн руб. в совокупности за весь рассматриваемый период – получили 16% вузов. Еще более ярким свидетель-

ством высокой концентрации поддержки является то, что три четверти бюджетного финансирования пришлось на 4% университетов, а половина – на 2% «избранных» вузов, являющихся обладателями статуса ведущего классического, федерального или национального исследовательского университета либо, как минимум участниками Проекта 5-100.

Лидерами по количеству используемых направлений государственной поддержки являются не московские или Санкт-Петербургские университеты, а крупные региональные вузы: ТГУ, ТПУ, СГАУ и УрФУ. При этом среди вузов с богатой «палитрой» инструментов господдержки, представлены в основном «завсегдатаи» мировых университетских рейтингов, однако есть и менее известные в России и за рубежом вузы – Алтайский государственный университет и Петрозаводский государственный университет.

Если же говорить об объемах финансовой поддержки, полученной вузами в 2005–2017 гг., то в данном отношении лидирующие позиции предсказуемо принадлежат двум ведущим классическим университетам – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ, одновременно являющимися российскими лидерами мирового университетского рейтинга QS, а также УрФУ и ДВФУ, представленные в данном рейтинге, но на существенно более низких (в том числе по отношению к другим российским университетам) позициях.

В целом же совместное рассмотрение данных об объемах финансовой поддержки ведущих российских университетов и их позиций в рейтинге QS не дает однозначного ответа на вопрос о том, способствует ли оказываемая государством поддержка повышению глобальной конкурентоспособности вузов (по крайней мере, в терминах данного рейтинга). С одной стороны, университеты, представленные в рейтинге, как правило, характеризуются существенными на общем фоне объемами поддержки, а целый ряд вузов, получивший в последние годы значительное финансирование (прежде всего, в рамках профильного Проекта 5-100), добился заметного продвижения в рейтинге. Однако с другой стороны, немалая часть российских участников рейтинга характеризуется относительно скромными (по крайней мере, на фоне лидеров) объемами финансовой поддержки в рамках рассматриваемых инструментов, тогда как ряд других вузов, получавших немалые бюджетные ресурсы, до сих пор находятся за пределами рейтинга.

На наш взгляд, предположение о положительном влиянии господдержки на позиции вузов в мировом рейтинге выглядит, как минимум, правдоподобным, а поскольку эффекты поддержки, как уже отмечалось, нередко наступают с существенным запаздыванием, успехи вузов, пока не представленных в рейтингах либо находящихся там «в задних рядах», вполне могут быть делом ближайшего будущего. Однако в отсутствие практики комплексной оценки государственной поддержки, обеспечивающей выделение широкого спектра эффектов ее воздействия на вузы и обособление их от результатов влияния других факторов, можно предполагать и обратное – реализуемые меры мало способствуют глобальной конкурентоспособности российских университетов, а продвижение некоторых из них в рейтингах является отчасти результатом благоприятного стечения обстоятельств, а отчасти, возможно, – и искусственного «накручивания» необходимых для этого параметров и характеристик деятельности.

* * *

Конкурентоспособность национальных экономик в настоящее время в немалой степени определяется деятельностью организаций высшей школы. Ведущие современные

университеты не только выполняют образовательную функцию, но и активно генерируют новые знания и инновации. В индустриально развитых странах как минимум два последних десятилетия прослеживается тенденция к усилению роли университетов как источника коммерческих технологий для бизнеса¹.

В России университетский сектор традиционно характеризуется относительно скромными масштабами исследовательской и инновационной деятельности. Вместе с тем, в течение, как минимум, последнего десятилетия государство прилагает существенные усилия к развитию исследовательской и инновационной деятельности вузов, причем особенно ярко это проявилось после 2009 г. на фоне попыток государства извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста.

В рамках реализуемой государством политики стимулирования развития науки и инноваций в высшей школе можно выделить два существенно различающихся, практически перпендикулярных направления. Первое из них предусматривает масштабную поддержку узкого круга вузов-лидеров; при этом новые инструменты в рамках данного направления нередко становятся продолжением существующих, причем как фактически, так и формально, поскольку для их применения порой требуется участие вуза в ранее инициированных механизмах поддержки. Интересно, что наиболее существенное развитие соответствующий инструментарий получил в межкризисный период – с 2010 по 2013 гг. Второе направление изначально ориентировано на широкий круг вузов-бенефициаров и вовлечение в орбиту государственной поддержки новых игроков, по этой причине некоторые из его механизмов содержат ограничения на участие в них вузов, ранее задействованных в других схемах поддержки.

Если же говорить о результативности реализуемых государством действий по развитию исследовательской и инновационной деятельности в секторе высшего образования, то в целом на сегодняшний день этот вопрос остается открытым. Вместе с тем, явным (хотя при этом и не бесспорным) свидетельством результативности первого – вертикального – направления господдержки является заметное продвижение ряда активно поддерживаемых государством вузов в мировых университетских рейтингах. В то же время, очень высокая концентрация поддержки, в особенности, финансовой, ее постоянная повторяемость и наличие относительно небольшого в масштабах всего вузовского сектора числа ее постоянных потребителей позволяет говорить, по меньшей мере, о недостаточной эффективности второго – горизонтального – направления поддержки, ориентированного на максимально широкий ее охват. Безусловно, слабое распространение формально массовых инструментов поддержки среди российских вузов в значительной степени является следствием слабости, пассивности существенной их части. Однако наряду с этим значимую роль играют имеющиеся ограничения в предоставлении поддержки, причем как формальные, связанные с формой собственности вузов, их ведомственной принадлежностью и т.п., так и неформальные, главным из которых является широко известный

¹ См., например: *Henderson R., Jaffe A., Trajtenberg M. Universities as a source of commercial technology: A detailed analysis of university patenting // Review of Economic and Statistics. 1998, 80(1). P. 119–127; Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A. Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // Technovation. 2004, 24 (1). P. 29–39.*

и распространенный в государственной политике «эффект Матфея», когда получение организацией государственной поддержки повышает шансы на доступ к ней в дальнейшем¹.

В целом, несмотря на некоторый рост в последние годы исследовательской и инновационной активности университетов, Россия по-прежнему существенно отстает от лидирующих в данном отношении стран. При этом, основываясь на проведенном анализе государственной политики в соответствующей сфере, мы можем отметить, что при несомненной важности поддержки развития университетов-национальных лидеров, основной потенциал воздействия государства на конкурентоспособность высшей школы, в том числе в части научной и инновационной деятельности, состоит в активизации в данном отношении «широких слоев» российского вузовского сектора. При этом, как показывают результаты ранее проведенных исследований, механизмы бюджетного финансирования традиционно преобладающие и среди мер государственной поддержки вузов, и в ряде других направлений реализуемой государством политики, хороши для оказания точечного и акцентированного воздействия, тогда как для обеспечения массового охвата больше подходят налоговые инструменты, меры в области стандартизации, а также «настроенные» соответствующим образом направления деятельности институтов развития, такие как поддержка инновационных стартапов Фондом содействия инновациям или деятельность МСП Банка по развитию инфраструктуры микрофинансирования малого бизнеса².

6.5. Северный Кавказ в 2017 г.: основные тенденции развития³

Социально-экономическое развитие регионов Северного Кавказа в 2017 г. происходило в условиях внедрения некоторых новых форм поддержки региональной экономики со стороны федерального центра. Смена приоритетов в экономической политике центра на Северном Кавказе осуществлялась на фоне медленного развития курортного сектора, роста долгов за газ и электроэнергию и сохраняющихся конфликтов в сфере землепользования.

6.5.1. Федеральная программа развития СКФО: смещение приоритетов?

В 2017 г. основным документом, определяющим подходы федерального центра к развитию регионов СКФО, оставалась Государственная программа РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», принятая в 2014 г. Однако финансирование программы в 2017 г. было заметно сокращено по сравнению с утвержденными ранее объемами: постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 г. объем ассигнований федерального бюджета на реализацию программы в 2017 г. был определен в 13,9 млрд руб. против предполагаемых ранее 31,8 млрд руб.

¹ Подробнее об этом см., например: Crespi F., Antonelli C. Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulatibility in high-tech and low-tech industries. University 'RomaTre'. Departmental Working Papers of Economics, 2011, № 0140.

² См., например: Иванов Д., Кузык М., Симачев Ю. Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения // Форсайт. 2012. Т. 6. № 2. С. 18–41; Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

³ Автор раздела: К. Казенин, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.

Это сокращение было проведено на фоне введения в данную госпрограмму новой составляющей – поддержки проектов в сфере реальной экономики через региональные корпорации развития на условиях софинансирования с частным бизнесом. Об этом компоненте программы, вводимом в действие с 2017 г., на заседании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа 21 октября 2016 г. заявил министр по делам Северного Кавказа Лев Кузнецов: «Мы приступаем к новому сегменту нашей госпрограммы – это поддержка и развитие реального сектора экономики... На первом этапе каждому субъекту, входящему в СКФО, мы выделяем изначально одинаковые лимиты. Это дает нам возможность, с одной стороны, стартовать при равных возможностях, а с другой – эффективно оценивать работу каждой из управленческих команд... Одна из ключевых ниш в рамках тех проектов, которые мы собираемся реализовать, – это проекты в агропромышленном комплексе»¹.

Из 15 инвестиционных проектов, поддержанных в рамках этого нового направления программы в 2017 г., в Республике Дагестан, Чеченской Республике, Карачаево-Черкесской Республике начата реализация 3 проектов в каждой республике; в Республиках Ингушетия и Северная Осетия – Алания реализуется по 2 проекта; в Кабардино-Балкарской Республике и в Ставропольском крае по 1. Из этих проектов к агропромышленному комплексу относятся 10, к промышленности – 3, к туристической сфере – 2. Такое распределение указывает на то, что приоритетом при реализации программы в 2017 г. стала поддержка проектов в производственной сфере. С учетом софинансирования инвестиции в проекты, поддержанные в рамках программы в 2017 г., по данным Минкавказ РФ, за год составили около 9 млрд руб., а реализация проектов позволила создать 1,8 тыс. рабочих мест. По-видимому, в ходе дальнейшего выполнения программы правительство намерено также делать акцент на софинансируемых инвестиционных проектах, реализуемых в регионах. Еще в ноябре 2016 г. первый заместитель министра по делам Северного Кавказа О. Бейсултанов заявлял, что уровень финансирования регионов СКФО в рамках федеральной программы в 2018–2019 гг. будет зависеть от результатов выполнения в 2017 г. региональных подпрограмм, включающих такие инвестиционные проекты. Однако судить об эффективности проектов, поддержанных за счет программы в 2017 г., определенно пока рано.

При этом в реализации наиболее крупных инвестиционных проектов, которые еще в начале 2010-х годов рассматривались профильными федеральными чиновниками в качестве локомотивов развития СКФО, в 2017 г. какой-либо прорывной динамики не наблюдалось. Из шести горнолыжных курортов, создание которых предполагается в республиках СКФО, в 2017 г., по данным ОАО «Курорты Северного Кавказа», строительные работы велись на трех – это Архыз (Карачаево-Черкесия), Эльбрус (Кабардино-Балкария) и Ведучи (Чечня). Всего законом «О федеральном бюджете на 2017 г.» было предусмотрено и выделено на реализацию проекта туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе 4,2 млрд руб. Наиболее бюджетоемким в 2017 г. было начавшееся строительство горнолыжной инфраструктуры в Чечне. Исходя из анализа информации открытых источников по ходу реализации курортных проектов на Северном Кавказе, можно обозначить следующие проблемы этих проектов, выявившиеся или подтвердившиеся в 2017 г.:

¹ URL: <http://government.ru/news/24968/>

1. Даже на тех курортах, где в 2015–2016 гг. была существенно расширена туристическая инфраструктура, добиться масштабного увеличения числа туристов не удалось. Так, по неофициальным оценкам, содержащимся в СМИ, в новогодние каникулы зимой 2017/2018 г. на горнолыжных курортах Карачаево-Черкесии отдохнуло 120 тыс. человек, Кабардино-Балкарии – 60 тыс. человек. Повышение числа туристов на этих курортах примерно в 1,5 раза по сравнению с предыдущими новогодними каникулами находится в пределах тех колебаний, которые связаны с погодными условиями, и не позволяет говорить о поступательном увеличении турпотока.
2. Налицо различный уровень интереса инвесторов к проектам, реализуемым в республиках. Об этом свидетельствует текущая численность резидентов особых экономических зон, созданных на базе курортов в разных регионах. Из 28 резидентов ОЭЗ 27 зарегистрированы в ОЭЗ «Архыз» в Карачаево-Черкесии, причем 3 из них появились в 2017 г. и в том же году вложили в проектные и строительные работы более 1 млрд руб. Другие курортные ОЭЗ, несмотря на продолжение бюджетного финансирования строительства курортов, на базе которых они созданы, частных инвесторов пока практически не интересуют.
3. Имеются технические сложности с внедрением единых стандартов услуг в горнолыжном комплексе СКФО. По данным ОАО «Курорты Северного Кавказа», в 2017 г. были проблемы, например, с введением единого ски-пасса на курортах Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Чечни. Препятствиями являются, в частности, разная структура собственности на этих курортах и трудность в достижении консенсуса между собственниками.

Два последних обстоятельства подтверждают отмеченную нами в обзоре за 2016 г.¹ тенденцию к «фрагментации» горнолыжного кластера Северного Кавказа. Первоначально планируемый как единый хозяйственный организм, сегодня он представляет собой обособленные рекреационные структуры в разных регионах, с разным уровнем развития и интереса к ним инвесторов и с явными трудностями для внедрения какой-либо унификации даже в сфере сервиса.

6.5.2. Проблема долгов за газ и электроэнергию

Одной из существенных хозяйственных проблем Северного Кавказа, ограничивающих развитие энергетики региона и его экономики в целом, остаются долги за газ и электроэнергию. В 2017 г. в этой сфере была зафиксирована негативная динамика. Так, в сентябре 2017 г. руководство ПАО «МРСК Северного Кавказа» сообщило, что долги субъектов Северо-Кавказского федерального округа за потребленную электроэнергию превышают 22,8 млрд руб., а прирост задолженности с начала года составил 2,75 млрд руб. В январе 2018 г. пресс-служба «МРСК Северного Кавказа» обозначила задолженность конечных потребителей электроэнергии на Северном Кавказе уже в сумме 23,6 млрд руб.

В сентябре 2017 г. председатель совета директоров ПАО «Газпром» Виктор Зубков проинформировал, что сумма газового долга Северного Кавказа превысила 61 млрд руб. Доля Северного Кавказа в общем долге жителей России за газ достигла почти 84%. Рост

¹ См.: Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017.

задолженности северокавказских регионов за газ только в первой половине 2017 г. министр по делам Северного Кавказа Лев Кузнецов оценивал в 7 млрд руб., за электроэнергию – в 2 млрд руб.

В 2017 г. государственные и корпоративные чиновники высокого уровня не только публично констатировали проблему долгов, но и предлагали следующие пути ее решения: усиление контроля за расходованием энергии, повышение ответственности за ситуацию с платежами органов региональной власти и местного самоуправления, а также реструктуризация собственности в сфере энергосбыта. Так, в сентябре Виктор Зубков заявил, что в каждом населенном пункте регионов Северного Кавказа необходимо назначить ответственных лиц, которые будут следить за платежной дисциплиной. Вице-премьер Александр Хлопонин, комментируя в декабре ситуацию с задолженностью за электроэнергию в Дагестане, заявил о необходимости консолидации электросетей региона. На уровне руководства правительства РФ и крупнейших компаний прозвучала установка преодолеть имеющийся долговой кризис.

Следует отметить, что в предыдущие годы попытки государственных структур и корпораций федерального уровня бороться с растущей задолженностью за газ и электроэнергию на Северном Кавказе не приносили успеха. При этом каких-либо новых путей преодоления этой проблемы – по крайней мере, в публичном пространстве – ответственными лицами в 2017 г. предложено не было. По имеющимся многочисленным экспертным оценкам, большой объем задолженности за газ и электроэнергию на Северном Кавказе в значительной степени обусловлен потреблением энергии малыми предприятиями, которые работают без выполнения необходимых регистрационных процедур и не производят оплату за потребленную энергию (например, кирпичные заводы, мастерские по пошиву обуви и одежды). Представляется, что кризисная ситуация с долгами не может быть преодолена без систематических усилий по «обелению» экономики Северного Кавказа.

6.5.3. Конфликты на уровне муниципалитетов

Конфликты между различными группами населения или между жителями и органами власти либо местного самоуправления, разворачивающиеся на уровне отдельных муниципальных образований (районов, городов, сельских поселений), на протяжении всего постсоветского времени оставались одним из основных факторов дестабилизации на Северном Кавказе. Минувший год показал, что экономическая основа для таких конфликтов по-прежнему существует, и для их урегулирования не сложилось прочных институциональных основ.

Примером достаточно острого конфликта, имевшего место на уровне сельского муниципального района и затронувшего земельные проблемы, служат события в Ногайском районе на севере Дагестана в июле 2017 г. Поводом для обострения ситуации в этом районе послужило назначение главой региона Рамазаном Абдулатиповым исполняющего обязанности главы района¹. Депутаты районного собрания отказались утверждать решение главы региона. После примерно двухнедельного противостояния с районными депу-

¹ Протестующие сорвали представление главы Ногайского района // Кавказский узел. 3 июля 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/305406/>; Отменено решение о назначении Ярлыкапова и.о. главы Ногайского района // Кавказский узел. 4 июля 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/305487/>.

татами руководство Дагестана и районное собрание пришли к согласию по компромиссной кандидатуре нового районного главы. Противостояние сопровождалось неоднократными митингами населения района, протестующего против действий регионального руководства. В районе в связи с этим постоянно присутствовали подразделения ОМОНа.

Однако следует отметить, что поводом для этнической мобилизации в данном конфликте стали прежде всего нерешенные земельные вопросы. Так, в ходе конфликта многие местные общественники поднимали вопрос о статусе сельскохозяйственных земель, находящихся в границах района. Более половины земель сельскохозяйственного назначения в этом и в большинстве других равнинных районов Дагестана относятся к землям отгонного животноводства¹, которые согласно республиканскому законодательству находятся в собственности правительства региона и предоставляются в аренду различным сельскохозяйственным организациям, преимущественно из горных районов. Наличие «внешних» по отношению к коренным жителям равнины арендаторов регулярно вызывает протестные выступления общественников, позиционирующих себя как выразители интересов местного населения равнины. Так, во время описанного конфликта в Ногайском районе группой общественников, оппозиционных республиканской власти, был проведен съезд ногайского народа, который предъявил руководству республики требования, связанные с землями отгонного животноводства². Отсутствие каких-либо решений по конфликтным земельным проблемам, а также понятных населению процедур их решения «консервируют» такую ситуацию, в которой земельные споры становятся своего рода «активом», используемым сторонами в борьбе за контроль над муниципальными образованиями.

Еще один конфликт муниципального уровня, зафиксированный на Северном Кавказе в 2017 г., показывает, что при разрешении земельных споров в этом регионе сохраняется опасность применения силового ресурса вместо апелляции к закону. Речь идет о конфликте вокруг земель под застройку в микрорайоне Вольный аул столицы Кабардино-Балкарии Нальчика. В середине 2017 г. инициативная группа, представляющая около 1500 жителей этого микрорайона, потребовала бесплатного предоставления участков для индивидуального жилищного строительства. Активисты ссылались на то, что земельные участки, о которых идет речь, в советское время принадлежали сельхозпредприятию, работниками которого были члены семей, претендующих сейчас на получение участков. С точки зрения инициативной группы, земли полагались этим семьям как стоящим еще с советских времен в очереди на бесплатный участок под застройку. Позиция мэрии Нальчика первоначально состояла в том, что претенденты на земельные участки должны получить их через аукцион. Активисты выразили свое несогласие с позицией мэрии Нальчика и заявили о давлении на них со стороны правоохранительных органов, включая незаконные, по их мнению, задержания ряда общественников³. Только вмешательство властей региона позволило снять напряжение в данном вопросе. По земельной проблеме было достигнуто решение, согласно которому спорные земли были переданы в

¹ См. *Казенин К.* Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM. С. 24–49.

² Участники съезда ногайского народа констатировали усиление противостояния с властями Дагестана // Кавказский узел. 17 июля 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/304488/>

³ Борьба нальчан за землю вылилась в массовые задержания // Кавказский узел. 31 октября 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/311852/>

аренду сформированному жителями микрорайона дачному товариществу, распределившему участки нуждающимся. Чиновники городской мэрии, сопротивлявшиеся такому решению, были уволены¹.

Таким образом, общими чертами рассмотренных локальных земельных конфликтов являются следующие:

– земельные конфликты не становились предметом рассмотрения в суде. Они либо решались путем вмешательства чиновников исполнительной власти, либо оставались без решения;

– земельные конфликты становятся фактором протестной мобилизации групп жителей Северного Кавказа.

Отметим, что подобные особенности земельных конфликтов фиксировались нами в регионах Северного Кавказа и в предшествующие годы. В силу этих особенностей земельные отношения остаются фактором социально-политической напряженности на Северном Кавказе при явном дефиците реально работающих законных инструментов их разрешения.

6.6. Военная экономика и военная реформа в России²

6.6.1. Военно-кадровая и социальная политика

Общая штатная численность Вооруженных Сил (ВС) РФ к концу 2017 г. возросла на 17 387 чел. за счет включения личного состава расформированного Спецстроя и составила 1 903 758 чел., при этом штатная численность военнослужащих увеличилась с 1 000 000 до 1 013 628 чел.³ В СМИ впервые опубликованы данные о штатной численности Вооруженных Сил РФ на военное время, которая установлена в размере 1 млн 700 тыс. военнослужащих, что существенно меньше дореформенного (до 2008 г.) уровня в 5 млн военнослужащих⁴.

В отличие от прошлых лет, Минобороны не опубликовало данных об укомплектованности на конец года, поэтому общую списочную численность военнослужащих можно полагать снизившейся по сравнению с прошлым годом за счет сокращения численности военнослужащих срочной службы в ВС на 13% – с 270 до 240 тыс.⁵ При этом в целом призыв на военную службу в 2017 г. составил 276 тыс. чел., т.е. на 31 тыс. (10%) меньше, чем годом ранее⁶.

Списочная численность военнослужащих, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, за год не изменилась, оставшись на

¹ Получение земельных участков воодушевило жителей Вольного аула // Кавказский узел. 15 февраля 2018 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/316583/>

² Авторы текста: В. Зацепин, РАНХиГС (подразделы 6.6.1–6.6.3); В. Цымбал, РАНХиГС (подразделы 6.6.1–6.6.2).

³ Указ от 28 марта 2017 г. № 127 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2016 г. № 329 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации»; Указ от 17 ноября 2017 г. № 555 «Об установлении штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

⁴ Масштабы мобилизации // Ведомости. 13 февраля 2017 г. № 26. С. 3. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/02/13/677314-mobilizatsiyu-gubernatori> (Дата обращения: 13.02.2017).

⁵ Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Балашиха, 22 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472> (Дата обращения: 25.12.2017).

⁶ Указы Президента РФ от 30 марта 2017 г. № 135 и от 27 сентября 2017 г. № 445.

уровне 384 тыс. чел. Это свидетельствует о том, что руководство Минобороны отказалось от достижения заявленной плановой численности этой категории в 2017 г. в 425 тыс. чел.¹, полагая достигнутую численность этой категории оптимальной на современном этапе.

Денежное довольствие военнослужащих российской армии в 2017 г. не индексировалось, оно осталось на уровне 2016 г. (средний размер 63,6 тыс. руб.)², а военные пенсии были увеличены с 1 февраля 2017 г. на 4% – до 23,5 тыс. руб. в среднем.

В 2017 г. постоянным жильем были обеспечены 10 тыс. военнослужащих Минобороны, что в 2 раза меньше, чем годом ранее (20,4 тыс.). На конец года в жилищной очереди Минобороны стояло 32,1 тыс. военнослужащих, т.е. на 2,3 тыс. больше, чем год назад, что позволяет рассчитывать на полное решение жилищной проблемы в этой категории только к 2021 г.³

Служебное жилье в 2017 г. получили более 31 тыс. военнослужащих Минобороны (годом ранее – 29,2 тыс.). Численность военнослужащих, получающих компенсацию за поднаем жилых помещений, за 2017 г. возросла с 59 тыс. до 107,7 тыс., т.е. почти в 2 раза⁴. Подобная динамика основных показателей обеспеченности не позволяет рассчитывать на решение проблемы служебного жилья в Минобороны к концу 2018 г., как это виделось еще в начале 2014 г.⁵

По данным Главного военного следственного управления, в 2017 г. в военные следственные органы поступило 32,6 тыс. сообщений о преступлениях, при этом в ВС количество преступлений снизилось на 2%, на 14% снизилось количество коррупционных преступлений в целом в подведомственных военному следствию структурах⁶.

В 2017 г. отношение населения страны к ВС продолжило улучшаться, о чем свидетельствуют данные социологического опроса, опубликованные в ноябре ВЦИОМом⁷. Осенью 2017 г. 62% россиян считали положение дел в армии отличным и хорошим, еще 24% назвали его средним, лишь 5% – плохим. Два года назад хорошо о российской армии отзывались 49%, 40% считали, что она в удовлетворительном состоянии, 8% – что дела в армии идут плохо или очень плохо. Осенью 2017 г. 86% были уверены, что обороноспособность страны крепнет, лишь 2% полагали, что она слабеет, и 9% утверждали, что она не меняется. 42% опрошенных связали укрепление обороноспособности страны с модернизацией вооружения. В то же время опросы жен военнослужащих показали заметный рост числа считающих военную службу опасной⁸.

¹ Подпункт «д» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604.

² Семёнов Д. Стратегия военной экономики // Красная звезда. 30 октября 2017 г. № 121. С. 1.

³ См.: Семёнов Д. «Армия» новоселов // Красная звезда. 2017. 16 февраля (№ 17). С. 2.

⁴ Там же.

⁵ Отчет о ходе выполнения Плана деятельности Министерства обороны Российской Федерации по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, 601, 603, 604, 605 за 2013 год». Москва, 22 января 2014 г. URL: <http://mil.ru/files/files/result2013/10-planMO2013.html> (Дата обращения: 22.11.2017).

⁶ Гаврилов Ю. Коррупция со знаком «минус» // Российская газета. 6 февраля 2018 г. № 27.

⁷ Армия страны: оценки россиян // ВЦИОМ. Пресс-выпуск. 8 ноября 2017 г. № 3509.

⁸ Тень защитника Отечества // Огонек. 19 февраля 2018 г. № 6.

6.6.2. Военно-техническая политика

Хотя формально в 2017 г. еще продолжалась реализация военно-технической политики, выраженной в Государственной программе вооружения (ГПВ) на 2011–2020 гг. и в Основах военно-технической политики РФ на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, подтвержденных президентом В. Путиным в мае 2012 г.¹, внимание и силы участников этого процесса оказались в существенной мере посвящены подготовке новой ГПВ на 2018–2027 гг.

В мае и ноябре президент В. Путин провел два традиционных многодневных совещания, посвященных различным аспектам выполнения ГПВ и развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Кроме того, в январе и сентябре 2017 г. состоялись два заседания Военно-промышленной комиссии (ВПК) по вопросам выполнения государственного оборонного заказа (ГОЗ), развития системы вооружения ВС и укрепления организаций ОПК².

В целом, по данным Минобороны, ГОЗ 2017 г. выполнен³. При этом в Ракетных войсках стратегического назначения (РВСН) перевооружены на комплексы «Ярс» три полка (годом ранее – четыре), а авиационные стратегические ядерные силы получили три модернизированных самолета (в 2016 г. – четыре). В Сухопутные войска поступило 2055 новых и модернизированных образцов вооружения (в 2016 г. – 2930). Военно-космические силы (ВКС) получили 191 современный самолет и вертолет (в 2016 г. – 139). В Военно-морской флот (ВМФ) поступило 23 корабля, катера и судна (годом ранее – 26). Кроме того, в прошлом году произведены и поставлены в войска 59 комплексов беспилотных летательных аппаратов с 199 аппаратами (в 2016 г. – 105 комплексов с 260 аппаратами).

В итоге оснащенность современными образцами вооружений по сравнению с 2016 г. возросла в стратегических ядерных силах на 19 п.п. – до 79% (годом ранее – на 5 п.п.), в ВКС – на 6 п.п. – до 73% (в 2016 г. – на 12 п.п.), в ВМФ – на 6 п.п. – до 53% (годом ранее – на 8 п.п.) и в Сухопутных войсках – на 3 п.п. – до 45% (в 2016 г. – на 7 п.п.)⁴.

По словам министра обороны, в 2017 г. оснащенность армии и флота современным вооружением достигла 59,5%, т.е. возросла за год на 1,2 п.п. относительно показателя 2016 г., или менее чем *на треть* от обещанного им в начале года прироста (3,7 п.п.)⁵, что выглядит необъяснимо в сочетании с отмеченным выполнением «в целом» ГОЗ 2017 г. Столь аномально низкий прирост основного показателя ГПВ в 2017 г. явно противоречит названным выше показателям прироста оснащенности видов ВС. В 2016 г. прирост оснащенности современным вооружением составил 11,1 п.п.

¹ Указ от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».

² Заседание Военно-промышленной комиссии. Москва, 26 января 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53782> (Дата обращения: 26.01.2017); Заседание Военно-промышленной комиссии. Москва, 19 сентября 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55653> (Дата обращения: 19.09.2017).

³ Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Москва, 22 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/56472> (Дата обращения: 22.12.2017).

⁴ Там же.

⁵ С. Шойгу: «В этом году Министерству обороны предстоит... выйти на уровень оснащенности современным вооружением и техникой в частях постоянной готовности более 62%». Стенограмма заседания Госдумы 22 февраля 2017 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4606/> (Дата обращения: 07.03.2017).

Выполненная нами оценка эффективности использования Минобороны финансовых ресурсов на выполнение ГПВ в 2011–2017 гг. (рис. 20) с использованием данных Федерального казначейства о расходах федерального бюджета на выполнение ГОЗ Минобороны, данных Счетной палаты об использованных коммерческих кредитах по государственным гарантиям для той же цели, а также данных самого Минобороны о росте оснащенности современными образцами вооружения и военной техники (ВВТ)¹ и ходе погашения им коммерческих кредитов² показала, что первоначально запланированное значение основного показателя ГПВ в 2017 г. «более 62% оснащенности современными вооружениями» предполагает затраты менее чем 400 млрд руб. на 1 п.п. прироста относительно предыдущего года. Хотя это значение и больше в несколько раз уровня 2014–2016 гг., но не хуже эффективности использования финансовых ресурсов в 2012 и 2013 гг. В 2017 г. соответствующие затраты достигли 1220,1 млрд руб.

Другими словами, при сохранении Минобороны и ОПК в 2017 г. эффективности использования финансовых ресурсов на уровне, достигнутом в 2014–2016 гг., оснащенность современными образцами ВВТ составила бы от 66,0 до 72,6%, и даже при снижении эффективности до уровня 2011–2013 гг. оснащенность должна бы была находиться в диапазоне 61,6–62,4%. Заявленная величина показателя выполнения ГПВ в 59,5% означает, что около 1 трлн руб., выделенных в 2017 г. из федерального бюджета на выполнение ГОЗ Минобороны были использованы в ОПК для выполнения ГПВ с низкой эффективностью.

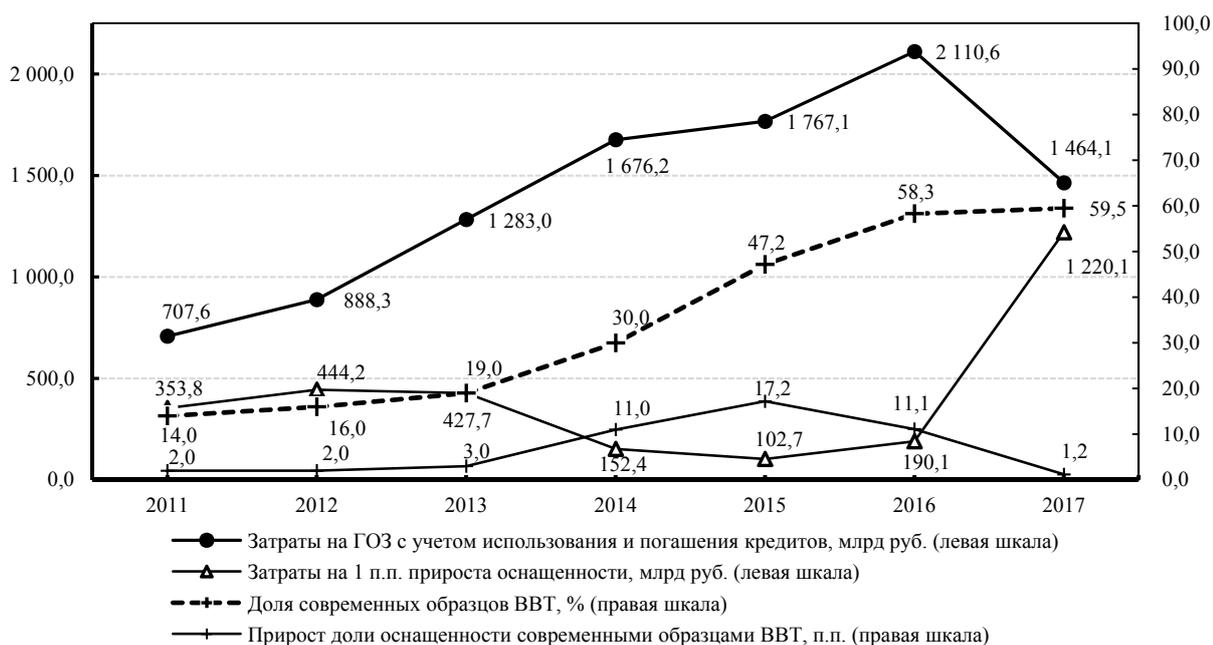


Рис. 20. Эффективность использования Минобороны финансовых ресурсов на выполнение ГПВ в 2011–2017 гг.

Источники: Федеральное казначейство; Счетная палата; Минобороны; расчеты авторов.

¹ Авдеев Ю. В научном прицеле // Красная звезда. 1 ноября 2017 г. № 122. С. 6.

² В 2016–2017 гг. Минобороны России сэкономило 130 млрд руб. за счет ускоренного погашения кредитов. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155560@egNews (Дата обращения: 15.01.2018).

6.6.3. Военно-финансовая политика

Федеральный бюджет 2017 г. дважды корректировался – в июле и в ноябре¹. Первоначально законом о федеральном бюджете на 2017 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» были установлены в 2 трлн 836 млрд руб.², что на 940 млрд (на 24,9%) меньше соответствующих фактических расходов предыдущего года³. В июле ассигнования по этому разделу были увеличены на 39 млрд руб. (на 1,4%) – до 2 трлн 875 млрд руб. и в конце года более существенно – еще на 175 млрд руб. (на 6,1%) – до 3 трлн 50 млрд руб. (3,3% ВВП). Причем последнее увеличение, как и год назад, было мотивировано необходимостью погашения коммерческих займов, привлеченных для финансирования ГОЗ в 2013–2014 гг. с помощью госгарантий.

Все указанные выше показатели военных ассигнований отсутствуют в опубликованных законах и определены по материалам законопроектов о федеральном бюджете. Закрытость расходов федерального бюджета в 2017 г. вернулась на уровень 2015 г. (см. табл. 26), закрытые расходы составили 2 трлн 833 млрд руб. (3,1% ВВП).

Таблица 26

Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2008–2017 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	11,1	10,1	10,5	11,7	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7	17,3
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	7,4	5,6	5,9	10,4	11,4	10,1	10,1	15,1	12,5	14,6
0107 Обеспечение проведения выборов и референдумов	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1,5
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	< 0,1	–	–	–	–	<0,1	1,4	24,1	23,1	26,5
0109 Государственный материальный резерв	89,7	84,6	83,9	85,6	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1	86,6
0110 Фундаментальные исследования	0,9	0,7	0,2	0,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	–	–	–	0,3	0,3	0,8	0,7	–	–
0114 Другие общегосударственные вопросы	1,1	1,9	1,9	1,7	1,6	3,6	5,1	5,3	3,4	4,4
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	45,9	47,7	46,5	45,4	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5	63,9
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	38,9	39,2	37,8	39,3	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0	60,5
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100	100	100	100	61,6	80,6	76,7	80,8	77,6	76,9
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	93,0	92,9	91,7	92,4	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3	95,7
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	29,9	37,1	48,0	35,0	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8	55,6

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

² Приложение № 2 к заключению Счетной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденное протоколом Коллегии СП РФ № 35К(1180) от 5 июня 2017 г.

³ Федеральный закон от 16 октября 2017 г. № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год».

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,3	31,0	31,5	31,6	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1	29,4
0302 Органы внутренних дел	5,0	3,7	4,2	3,9	3,3	3,8	3,9	4,9	5,8	5,8
0303 Внутренние войска	10,3	8,2	8,2	7,4	4,6	4,4	5,3	6,9	—	—
0303 Войска национальной гвардии	—	—	—	—	—	—	—	—	7,7	7,0
0304 Органы юстиции	—	—	—	—	—	—	—	—	3,2	3,4
0306 Органы безопасности	98,9	99,6	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	100	99,5	98,6	99,2	99,1	99,6	99,9	100	100	100
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	50,3	50,0	48,6	44,5	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7	49,1
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	75,1	75,0	91,4	86,6	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5	92,4
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	49,3	60,6	49,9	12,4	12,1	11,8	44,8	60,7	59,3	58,2
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	1,1	0,8	1,4	1,9	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0	9,5
0403 Исследование и использование космического пространства	—	—	—	—	—	—	—	—	—	56,3
0408 Транспорт	—	—	—	—	—	0,1	—	0,2	—	—
0410 Связь и информатика	—	—	—	—	<0,1	1,8	2,0	0,5	—	—
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	6,0	4,5	5,4	11,9	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2	17,6
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	1,3	0,9	2,9	2,2	2,5	9,4	2,9	8,0	17,3	18,2
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	6,7	9,5	15,0	13,8	6,7	9,1	9,7	4,3	7,8	1,4
0501 Жилищное хозяйство	14,5	11,4	19,1	20,2	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3	7,7
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,8	2,9	3,2	4,0	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1	3,1
0701 Дошкольное образование	2,8	3,6	3,5	3,7	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2	6,8
0702 Общее образование	2,0	2,9	2,7	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6	0,8
0704 Среднее профессиональное образование	0,9	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1,6	2,6	11,8	18,1	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4	2,5
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,3	3,4	3,6	5,0	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6	3,7
0709 Другие вопросы в области образования	0,4	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,9	1,2	0,9	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
0801 Культура	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0804 Периодическая печать и издательства	2,7	3,1	3,3	—	—	—	—	—	—	—
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	3,4	2,9	2,8	—	—	—	—	—	—	—
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	—	—	—	2,4	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9	3,4
0901 Стационарная медицинская помощь	2,9	1,9	1,8	2,1	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9	3,3
0902 Амбулаторная помощь	3,7	3,6	4,6	2,3	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3	2,7
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	14,5	14,7	11,0	10,0	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1	17,1
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	0,7	0,2	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
0908 Физическая культура и спорт	0,5	0,6	0,8	—	—	—	—	—	—	—
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	1,7	1,2	0,9	—	—	—	—	—	—	—
0909 Другие вопросы в области здравоохранения	—	—	—	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,5	0,7
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	<0,1	<0,1	—	—	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1
1001 Пенсионное обеспечение	—	—	—	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	<0,1	<0,1	—	—	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,4
1004 Охрана семьи и детства	—	—	—	—	—	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	—
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	—	—	—	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2

Окончание таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1101 Физическая культура	–	–	–	62,0	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6	5,2
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2	0,3
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	2,9	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1	5,4
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	–	–	–	–	–	–	–	–	12,9	–

Источники: Для 2008–2016 гг. законы об исполнении федерального бюджета, 2017 г. – ежемесячные отчеты Федерального казначейства о ходе исполнения консолидированного и федерального бюджетов за декабрь 2017 г. Данные 2008–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации расходов, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ в федеральном бюджете 2017 г. и их изменение относительно 2016 г. в номинальном выражении¹, определенные на основании ежемесячных отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного и федерального бюджетов за декабрь 2017 г., представлены в *табл. 27*.

Таблица 27

Прямые военные расходы федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» в 2017 г.

Наименование раздела и подразделов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2016 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2016 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2017 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2 852 230	-923 075 (-24,45)	17,37 (-5,63)	3,10 (-1,29)
Вооруженные силы Российской Федерации	2 219 075	-716 560 (-24,41)	13,51 (-4,37)	2,41 (-1,00)
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	6 636	-231 (-3,36)	0,04 (–)	0,01 (–)
Мобилизационная подготовка экономики	3 351	-236 (-6,57)	0,02 (–)	<0,01 (–)
Ядерно-оружейный комплекс	44 437	-1 185 (-2,60)	0,27 (-0,01)	0,05 (–)
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	8 823	-1 041 (-10,56)	0,05 (-0,01)	0,01 (–)
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	270 499	-200 777 (-42,60)	1,65 (-1,22)	0,29 (-0,25)
Другие вопросы в области национальной обороны	299 453	-3 045 (-1,01)	1,82 (-0,02)	0,33 (-0,03)

Источники: Казначейство; расчеты автора.

В целом расходы по разделу «Национальная оборона» в 2017 г. исполнены с экономией в 198 млрд руб. относительно планового показателя ноябрьской версии закона о федеральном бюджете, в основном за счет возврата Минобороны в федеральный бюджет 140 млрд руб., ассигнованных на закупки и ремонт ВВТ по ГОЗ в рамках ГПВ, и 65 млрд руб., ассигнованных на НИОКР по ГОЗ в рамках ГПВ. Причем решение о возврате было принято руководством Минобороны и поддержано президентом страны с целью предотвратить дальнейший рост дебиторской задолженности по выданным авансам в Минобороны спустя две недели после подписания последней правки федерального бюджета 2017 г., так как к 1 декабря выяснилась угроза невыполнения ГОЗ на 250–300 млрд руб.²

¹ В соответствии с Федеральным законом от 16 октября 2017 г. № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год».

² *Фаличев О.* Рублем по террористам // Военно-промышленный курьер. 10 января 2018 г. № 1.

Развитие ситуации с дебиторской задолженностью по выданным авансам в Минобороны накануне этого решения показано на *рис. 21*.

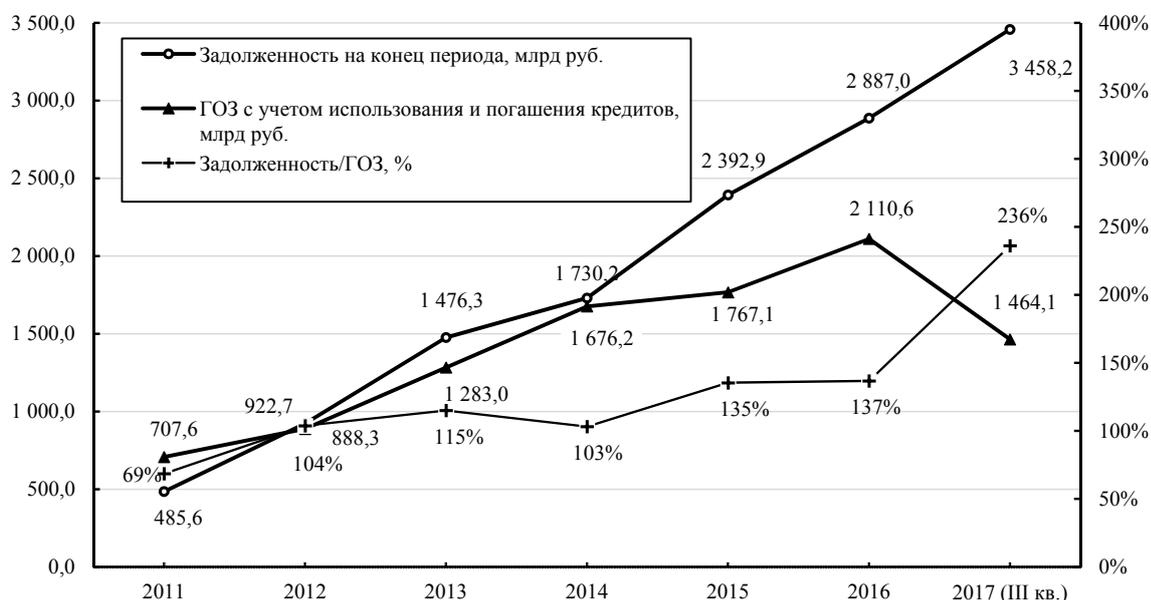


Рис. 21. Дебиторская задолженность по выданным авансам Минобороны в 2011–2017 гг.

Источники: Федеральное казначейство; Счетная палата; расчеты авторов.

Возможно, руководству Минобороны за счет возврата средств «удалось преодолеть негативные тенденции, связанные с переавансированием промышленности и полной оплатой неисполненных контрактов»¹.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета представлены в *табл. 28*. Их структура не претерпела серьезных изменений по сравнению с предшествующим годом. Расходы Росгвардии появились еще в четырех разделах классификации расходов, а целевая статья расходов «Мобилизационная подготовка органов государственной власти» сделала явными те расходы федерального бюджета в различных разделах классификации расходов, которые до этого располагались в этих же разделах в основном в статьях «Субсидии на возмещение расходов на содержание специальных объектов». Наибольшие абсолютные приросты связаны с расходами Минобороны, Росгвардии, с закрытыми расходами по разделу «Национальная экономика» и расходами по разделу «Социальная политика» на пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы.

В итоге в 2017 г. суммарные военные ассигнования (*табл. 29*) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, сократились по сравнению с предшествующим годом в долях ВВП на 1,1 п.п., составив 4,6% ВВП.

¹ См.: Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Балашиха, 22 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472> (Дата обращения: 25.12.2017).

Таблица 28

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета в 2017 г.**

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2016 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2016 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2017	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общегосударственные вопросы»				
<i>Расходы Минобороны</i>	9	-13 (-59,50)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	103	103 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Росгвардия	222 588	106 169 (91,19)	1,36 (0,65)	0,24 (0,11)
Органы пограничной службы	140 386	10 406 (8,01)	0,85 (0,06)	0,15 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	23	23 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная экономика»				
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	124	124 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	348	-167(-32,35)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Субсидии на функционирование координационного центра Россия – НАТО	19	-1 (-6,00)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года»	13	-36 (-73,58)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
<i>Капитальное строительство в рамках ГОЗ</i>	6 971	-291 (-4,01)	0,04 (-)	0,01 (-)
<i>Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК</i>	4 268	-30 821 (-87,84)	0,03 (-0,19)	<0,01 (-0,04)
<i>Закрытые расходы</i>	234 119	73 603 (45,85)	1,43 (0,45)	0,25 (0,07)
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
<i>Расходы Минобороны</i>	45 923	44 591 (3332,40)	0,28 (0,27)	0,05 (0,05)
<i>Расходы Росгвардии</i>	2 283	2 283 (-)	0,01 (0,01)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	2	-431 (-99,52)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Образование»				
<i>Расходы Минобороны</i>	73 777	-1 915 (-2,53)	0,45 (-0,01)	0,09 (-)
<i>Расходы Росгвардии</i>	4 782	4 782 (-)	0,03 (0,03)	0,01 (0,01)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	1	1 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Культура и кинематография»				
<i>Расходы Минобороны</i>	3 761	702 (22,96)	0,02 (-)	<0,01 (-)
<i>Расходы Росгвардии</i>	275	275 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	4	4 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Здравоохранение»				
<i>Расходы Минобороны</i>	58 697	2 387 (4,24)	0,36 (0,01)	0,06 (-)
<i>Расходы Росгвардии</i>	4 375	4 375 (-)	0,03 (0,03)	<0,01 (-)
<i>Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА</i>	7	7 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)

Окончание таблицы 28

1	2	3	4	5
В разделе «Социальная политика»				
Расходы Минобороны	487 794	21 373 (4,58)	2,97 (0,13)	0,53 (-0,01)
Расходы Росгвардии и органов пограничной службы	71 805	29 516 (69,63)	0,44 (0,18)	0,08(0,03)
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	7 327	-3 (-0,04)	0,04 (-)	0,01 (-)
Пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы	14 333	1 384 (10,69)	0,09 (0,01)	0,02 (-)
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	926	-26 (-2,75)	0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	6	6 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	3 717	-1 634 (-30,53)	0,02 (-0,01)	<0,01 (-)
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны				
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	4	4 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 449	-503 (-5,05)	0,06 (-)	0,01 (-)
Переселение граждан из ЗАТО	447	1 (0,31)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	1 402 584	267 098 (20,09)	8,54 (1,62)	1,52 (0,20)

Источники: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Таблица 29

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
расходов федерального бюджета в 2017 г.**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2016 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (ее изменение относительно 2016 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2017 г.	в ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 254 857	-655 976 (-16,22)	25,91 (-4,00)	4,62 (-1,08)
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4 770 299	-903 711 (-19,99)	29,05 (-5,51)	5,18 (-1,41)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

В 2017 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» в размере 1007 млрд руб. (35,3% ассигнований по закону о бюджете), несмотря на переход к поквартальному авансированию ГОЗ и отмеченное существенное сокращение расходов в конце года, вновь пришелся на IV квартал (в I квартале – 27,6%). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу наблюдалось в марте и составило 27 млрд руб.

В 2017 г. расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили 489 млрд 930 млн руб. (0,53% ВВП), увеличившись на 3,5% относительно 2016 г. (473 млрд 536 млн руб. годом ранее). Фонд оплаты труда гражданского персонала Минобороны со-

ставил 198 млрд 400 млн руб. (0,22% ВВП), сократившись относительно предшествующего года на 589 млн руб. Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2017 г. составили 339 млрд 330 млн руб. (0,37% ВВП), увеличившись на 3,8% по сравнению с предыдущим годом.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2017 г. сократились по сравнению с 2016 г. на 15%, на продовольственное обеспечение – на 2,6%. Расходы Минобороны на вещевое обеспечение также сократились (на 6,9% – до 27 млрд 256 млн руб.).

Бюджетные инвестиции Минобороны в объекты капитального строительства в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом сократились на 23,2% – до 121 млрд 911 млн руб. (0,13% ВВП). Однако расходы Минобороны по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» (табл. 28) выросли более чем в 30 раз – до 45 млрд 923 млн руб. (0,05% ВВП) вследствие отказа от аутсорсинга и восстановления с апреля 2017 г. ведомственной системы ЖКХ.

В табл. 30 представлена наша оценка вклада кредитного финансирования в российские военные расходы в 2011–2017 гг., выполненная с использованием данных Счетной палаты о фактическом использовании государственных гарантий для кредитования ГОЗ, а также данных Счетной палаты и Минобороны о ходе погашения коммерческих кредитов. Для расчета банковской премии в качестве первого приближения использована кон-сервативная оценка единой годовой ставки в 10,3%. Итоговый вклад кредитной схемы для каждого года определяется как разность использованных гарантий и тела долга.

Таблица 30

**Вклад кредитного финансирования в российские военные расходы
в 2011–2017 гг.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011–2017
Использовано гарантий, млрд руб.	123,2	187,7	350,5	470,9	8,5	200,8	–	1 341,6
Возвращено кредитов, млрд руб.	–	–	–	–	182,3	792,0	186,8	1 161,1
В том числе:								
возврат тела долга, млрд руб.	–	–	–	–	123,2	568,5	137,4	829,0
банковская премия, млрд руб.	–	–	–	–	59,1	223,5	49,4	332,1
Итого вклад кредитной схемы, млрд руб.	123,3	187,7	350,5	470,9	-114,7	-367,6	-137,4	–
Итого вклад кредитной схемы, % ВВП	0,20	0,28	0,48	0,59	-0,14	-0,43	-0,15	–

Источники: Федеральное казначейство; Минобороны; расчеты автора.

В табл. 31 представлены российские военные расходы в период 2007–2017 гг., учитывающие в составе суммарных сальдированные расходы по разделу «Национальная оборона» консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г. в сумме 1 млрд 932 млн руб. и вклад кредитного финансирования 2011–2017 гг. в соответствии с табл. 30.

Таблица 31

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2007–2017 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 846,3	2 111,7	2 470,6	3 163,8	3 895,4	3 049,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3	2 103,6	2 479,1	3 181,4	3 775,3	2 852,3
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	942,0	1 118,0	1 166,1	1 162,5	1 423,3	1 689,3	1 660,1	1 962,1	2 903,3	2 055,7	–

Продолжение таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^в	1 133,5	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 267,1	2 841,9	3 344,0	3 928,8	4 197,6	4 545,4	4 119,4
2. В реальном выражении (в ценах 2017 г.)^г, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 947,1	2 029,2	2 300,7	2 158,7	2 240,3	2 466,2	2 676,0	2 912,4	3 448,5	4 098,0	3 049,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 930,3	2 047,5	2 291,6	2 156,1	2 209,0	2 420,9	2 665,7	2 922,4	3 467,6	3 971,7	2 852,3
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2 185,9	2 199,2	2 249,0	1 963,5	2 074,0	2 256,5	2 103,8	2 313,0	3 164,6	2 162,6	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2 630,2	2 849,9	3 372,6	3 176,0	3 303,5	3 796,2	4 237,7	4 631,3	4 575,3	4 545,4	4 119,4
3. В реальном выражении (в ценах 2007 г.)^г, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	839,1	874,5	991,5	930,3	965,5	1 062,8	1 153,3	1 255,1	1 486,1	1 766,0	1 314,3
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	831,9	882,4	987,6	929,2	952,0	1 043,3	1 148,8	1 259,4	1 494,4	1 711,6	1 229,2
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	942,0	947,8	969,2	846,2	893,8	972,5	906,6	996,8	1 363,8	932,0	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 133,5	1 228,2	1 453,4	1 368,7	1 423,7	1 636,0	1 826,2	1 995,9	1 971,8	2 060,7	1 775,3
4. Военное обременение экономики^г, % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,52	2,50	3,07	2,76	2,55	2,71	2,89	3,12	3,80	4,53	3,31
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,50	2,52	3,06	2,76	2,51	2,66	2,88	3,13	3,82	4,39	3,10
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2,83	2,71	3,00	2,51	2,36	2,48	2,27	2,48	3,49	2,39	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,41	3,51	4,51	4,06	3,76	4,17	4,57	4,96	5,04	5,28	4,48
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	60,0	71,9	85,0	80,7	88,6	102,3	114,3	116,1	131,9	153,8	116,5
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	59,5	72,6	84,7	80,6	87,4	100,5	114,1	116,5	132,7	149,0	109,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	67,4	78,0	83,1	73,4	82,0	93,6	90,1	92,2	121,1	81,2	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	81,1	101,0	124,6	118,8	130,7	157,5	181,4	184,6	175,0	179,4	157,4
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	32,8	41,5	37,6	42,1	52,3	59,4	66,3	64,3	51,9	58,1	52,3
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	32,5	41,9	37,5	42,0	51,6	58,3	66,1	64,5	52,2	56,3	48,9
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	36,8	45,0	36,8	38,3	48,4	54,3	52,1	55,1	47,6	30,7	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	44,3	58,3	55,1	61,9	77,1	91,4	105,0	102,3	68,9	67,8	70,6

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Справочно:											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	113,8	118,0	102,0	114,2	115,9	109,1	105,4	107,5	108,2	103,6	105,2
Паритет покупательной способности ^ж , руб./долл.	13,98	14,34	14,03	15,83	17,35	18,04	18,43	21,28	23,98	23,33	26,17
Курс доллара (среднегодовой), руб./долл	25,58	24,86	31,72	30,37	29,39	31,09	31,85	38,42	60,96	67,03	58,35

^а Для 2017 г. – данные ежемесячного отчета Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета за декабрь 2017 г.

^б За 2017 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2018 г., включают в том числе расходы на содержание Росгвардии и пограничных войск.

^в С пенсиями военнослужащим и расходами на уничтожение запасов химического оружия и утилизацию вооружения и военной техники.

^{г, д} Дефлированы посредством дефлятора ВВП.

^е Курсив – относительно значений ВВП, не учитывающих последних изменений методологии Росстата.

^ж Для 2017 г. – оценка автора.

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2007–2017 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2007–2016 гг.; United Nations Report on Military Expenditures; Центробанк; Росстат; Федеральное казначейство.

