

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация¹

6.1.1. Масштабы государственной собственности

По данным реестра федерального имущества, динамика количества организаций, являющихся его правообладателями, а также хозяйственных обществ с государственным участием в 2013–2015 гг. складывалась следующим образом (табл. 1)².

Таблица 1

Число организаций, использующих федеральное имущество, в 2013–2015 гг.

Дата	Количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности (включая специальное право), ед.	Количество правообладателей объектов учета федерального имущества, не являющихся хозяйственными обществами и товариществами, ед.			
		всего	в том числе		
			ФГУП ³	ФКП	ФГУ
На 1 января 2013 г.	2442/2337 ^а	22330	1800/1795 ^б	72	20458
На 1 апреля 2013 г.	2412	21459	1775	73	19611
На 1 октября 2013 г.	2281	20175	1742	73	18360
На 1 января 2014 г.	2203 ^б	19733	1727/1181 ^г	76	17930
На 1 апреля 2014 г.	2142	19603	1789	78	17736
На 1 июля 2014 г.	2100	19318	1704	77	17537
На 1 декабря 2015 г.	1783/1719 ^а	...	1257/1178 ^с	43 [*]	16802 [*]

^а – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг., кроме того по данным реестра федерального имущества на 31 декабря 2012 г. помимо акций 2442 АО в нем были учтены доли 19 обществ с ограниченной ответственностью (ООО), что суммарно составляет 2461 ед.;

^б – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг.;

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, А. Радыгин – РАНХиГС при Президенте РФ.

² Здесь и далее использованы следующие информационные материалы Росимущества, представленные на www.gosim.ru (включая Отчеты о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г. и 2015 г., Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2014 гг., Годовой отчет об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г. и др.), Минэкономразвития России, представленные на www.economy.gov.ru, и Федерального казначейства (Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный), www.roskazna.ru).

³ ФГУП – федеральное государственное унитарное предприятие.

^в – в Годовом отчете об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г. указанная величина (2203 ед.) включает 17 ООО и 90 АО, где РФ обладает специальным правом на участие в управлении, не являясь при этом владельцем акций;

^г – по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. к началу 2014 г. РФ являлась собственником имущества 1181 ФГУПа, что почти на 1/3 меньше данных реестра федерального имущества и вызывает очень большие вопросы;

^д – по данным презентации Росимущества, сопровождавшей обсуждение в конце 2015 г. изменений в ГП «Управление федеральным имуществом», предлагаемых по рекомендациям Счетной палаты, в реестре федерального имущества представлены сведения о 1783 ОАО, ЗАО и ООО при несколько меньшем (на 3,5%) количестве пакетов акций и долей;

^е – по данным презентации Росимущества, сопровождавшей обсуждение в конце 2015 г. изменений в ГП «Управление федеральным имуществом», предлагаемых по рекомендациям Счетной палаты, в реестре федерального имущества представлены сведения о 1257 ФГУПах, тогда как к началу IV квартала она была несколько меньшей (примерно на 6%);

^ж – по данным презентации Росимущества, сопровождавшей обсуждение в конце 2015 г. изменений в ГП «Управление федеральным имуществом».

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г.; Годовой отчет об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015; www.rosim.ru, 21.12.2015.

Примерно за полтора года (с середины 2014 г. по конец 2015 г.) произошло некоторое сокращение количества организаций, использующих федеральное имущество. В наибольшей степени оно коснулось федеральных казенных предприятий (почти на 45%), в наименьшей – федеральных госучреждений (примерно на 4%). Оценка динамики количества ФГУПов в высокой степени зависит от источника информации: если исходить из данных реестра федерального имущества, то с начала 2014 г. оно сократилось более чем на 1/4; если отталкиваться от данных, которыми оперирует Росимущество, то оно осталось практически без изменений. Уменьшение числа хозяйственных обществ с участием государства превысило 15%.

С точки зрения структуры акционерных обществ по размеру принадлежащего государству пакета и особенностям используемого управленческого механизма наиболее полные доступные данные представлены в Отчете об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.¹ По приведенным в нем данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом (ФГИАС ЕСУГИ) по состоянию на 1 августа 2015 г. в реестре федерального имущества содержались данные о 1864 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 103 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция». По сравнению с данными на 7 июля 2014 г., когда в указанном реестре содержалась информация о 2096 АО, акции которых находятся в федеральной собственности², их количество сократилось на 11%.

¹ www.rosim.ru, 03.09.2015.

² Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г.

При этом из 1864 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 980 АО (или 52,6% всех АО против 54,7% по состоянию на лето 2014 г. и 57,7% – на лето 2013 г.).

Оставшиеся 884 компании включали:

- общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п.1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются) (373 ед.¹, или около 20% всех АО);
- общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (291 АО, или 15,6% всех АО)²;
- общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (151 АО, или 8,1% всех АО);
- общества, находящиеся в стадии ликвидации (60 АО, или 3,2% всех АО);
- общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например: приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС)) (9 АО, или 0,5% всех АО).

При этом необходимо отметить, что по сравнению с 2013 г. количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, сократилось на 6,9% (или почти на 65 ед.), в основном за счет обществ с долей государства менее 2% (на 63 ед., или на 14,4%) и обществ, где права акционера переданы другим субъектам (на 11 ед., или на 3,6%). Изменения числа АО, в отношении которых осуществлялись процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, и находившихся в стадии ликвидации, в принципе можно оценить как малозначимые (3–5 ед.)³. Это относится и к группе АО, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (увеличение на 1 ед.).

Рассмотрим далее структуру АО с долей государства в капитале исходя из ее размера в ретроспективе последних 5–6 лет (табл. 2).

В структуре массива АО, где Росимущество по состоянию на лето 2015 г. без ограничений осуществляло права акционера, совокупная доля компаний, в которых государству принадлежал полный и мажоритарный пакет акций, составляла около 2/3. В то же время при учете обществ с долей государства в уставном капитале менее 2% (373 ед.) государству принадлежал корпоративный контроль уже менее чем в половине компаний.

¹ Включая 75 АО, в отношении которых параллельно используется специальное право «золотая акция» на участие Российской Федерации в управлении данными обществами.

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

³ В связи с этим необходимо добавить, что еще 181 АО (против 137 ед. годом ранее), финансово-хозяйственная деятельность которых нестабильна (не ведут финансово-хозяйственную деятельность или находятся на начальных стадиях банкротства (заявление, наблюдение, внешнее управление)), относились к массиву АО, где Росимущество не было ограничено в реализации прав акционера.

Таблица 2

Динамика и структура хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2015 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
на 1 января 2010 г.										
- всего АО ^а	2950	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
на 1 августа 2012 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	1371/ 2629 ^а	100,0	886	64,6	76	5,55	211	15,4	198 ^г	14,45
на 1 января 2013 г.										
- всего АО ^а	2337	100,0	1256	53,7	100	4,3	227	9,7	754	32,3
на 1 августа 2013 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	1345/ 2333 ^а	100,0	874	65,0	83	6,15	185	13,75	203 ^г	15,1
- по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^с	975	100,0	716	73,4	41	4,2	116	11,9	102 ^г	10,5
на 7 июля 2014 г.										
- по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера ^б	1147/ 2096 ^а	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201 ^г	17,5
- по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^с	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 права акционера ^б	980/ 1864	100,0	589	60,1	55	5,6	142	14,5	194	19,8
- по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2% ^ж	1353 (980 + 373)	100,0	589	43,5	55	4,1	142	10,5	567 (194 + 373)	41,9
- по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^с	668	100,0	469	70,2	18	2,7	90	13,5	91	13,6
- по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2% ^з	1041 (668 + 373)	100,0	469	45,1	18	1,7	90	8,6	464 (91 + 373)	44,6

^а – количество АО по данным приватизационной программы на 2011–2013 гг.;

^б – 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 – в знаменателе – общее количество АО по данным реестра федерального имущества;

^г – только АО с долей государства от 2 до 25%;

^д – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг.;

^е – только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений;

^ж – при условии, что по всем АО с долей государства менее 2% права акционера принадлежат Росимуществу;

^з – при условии, что все АО с долей государства менее 2% включены в приватизационную программу.

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, Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011 г., Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2012 г., Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г., Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г., расчеты авторов.

В структуре АО, включенных в приватизационную программу, из тех 668 компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства, около 3/4 приходилось на компании с полными (70,2%) и мажоритарными (2,7%) пакетами акций. Как следует из подготовленного Росимуществом Отчета об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции»), в прогнозный план приватизации включены около 80% всех полных пакетов, более 63% блокирующих пакетов, но всего лишь менее 47% миноритарных (от 2 до 25%) пакетов акций по массиву компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства.

Для категории контрольных пакетов акций удельный вес, включенных в план приватизации, составил примерно 1/3. Даже при учете всех пакетов с долей государства в уставном капитале менее 2% (373 ед.) в качестве включенных в приватизационную программу миноритарных госпакетов подлежит приватизации меньше, чем позволяющих государству осуществлять корпоративный контроль (полных и мажоритарных, даже без учета последних).

За год (лето 2014 г. – лето 2015 г.) количество АО с полными и мажоритарными госпакетами акций из числа тех, где Росимущество без ограничений осуществляло права акционера, сократилось на 17%, в той же пропорции уменьшилось и количество блокирующих пакетов, тогда как для категории миноритарных пакетов (от 2 до 25% капитала) сокращение составило 3,5%. Еще больший контраст возникает при сопоставлении с ситуацией на лето 2012 г. При сокращении количества миноритарных пакетов (от 2 до 25% капитала) всего на 2% количество АО с полными и мажоритарными госпакетами акций уменьшилось на 1/3, как и количество АО с блокирующими госпакетами (от 25 до 50% капитала).

Что касается данных мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, то этот источник прекратил свое существование в связи с выходом Постановления Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72¹. Этим документом было признано утратившим силу Постановление Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.), которое содержало определение государственного сектора экономики как совокупности (1) государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, (2) государственных учреждений, (3) хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, и (4) хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

Утвержденная вышеуказанным постановлением в 2015 г. система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения включает в совокупность наблюдаемых для этих целей (взамен госсектора) хозяйствующих субъектов:

- государственные унитарные предприятия, в том числе казенные;
- государственные учреждения (автономные, бюджетные и казенные);
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности;
- акционерные общества, в отношении которых Российская Федерация или субъекты Российской Федерации обладают специальным правом на участие в управлении («золотая акция»).

При кажущейся тождественности новой совокупности и госсектора в прежнем определении нельзя не отметить выпадение такого важного элемента госсектора, как хозяйственные общества, где более половины капитала находится в собственности хозяйственных обществ, относившихся к госсектору.

Собственно, система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения включает 64 показателя, сгруппированные в 5 следующих разделов:

I. Структура хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности (с выделением данных по РФ и ее субъектам);

II. Управление АО, акции которых находятся в федеральной собственности, федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУПами) и федеральными государственными учреждениями (ФГУ) (с выделением 3 соответствующих подразделов);

III. Приватизация федерального имущества;

IV. Управление объектами федерального недвижимого имущества (с выделением 2 соответствующих подразделов: земельными участками и прочими объектами);

V. Перераспределение федерального недвижимого имущества, в том числе между различными уровнями публично-правовых образований.

Также указанным правительственным постановлением были внесены соответствующие изменения в Федеральный план статистических работ 2008 г., вслед за которыми

¹ Завершающий статистический бюллетень с данными о развитии госсектора был выпущен осенью 2014 г. См. также Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36). М., ИЭП, 2015, с. 377–378.

приказом Минэкономразвития от 16 апреля 2015 г. № 229 были утверждены методические рекомендации по расчету показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения.

Разумеется, судить о значимости всех вышеуказанных новаций для оценки удельного веса госсектора в российской экономике можно будет не ранее появления соответствующей статистической отчетности в новом формате¹.

6.1.2. Приватизационная политика

Минувший год стал вторым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р. Это уже вторая трехлетняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ продолжали вноситься многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы по состоянию на начало февраля текущего года было принято 65 соответствующих нормативно-правовых актов (НПА), из которых всего 22 было издано в 2014 г., а еще по 3 – в декабре 2013 г. и в январе 2016 г. Таким образом, по интенсивности корректировок (принято 37 НПА) минувший год намного превзошел предшествующие полтора (2014 г. вкуче со 2-м полугодием 2013 г.).

В результате, перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, заметно увеличился. Максимально это затронуло объекты иного имущества, количество которых в программе приватизации выросло с 94 ед. до 1562 ед. (или почти в 17 раз), количество хозяйственных обществ, включенных в нее, увеличилось с 440 до 977 ед. (или более чем в 2,2 раза). В то же время число планируемых к приватизации унитарных предприятий (ФГУПов), напротив, сократилась с 514 ед. до 491 ед. (или на 4,5%). Унитарные предприятия представляют вид активов, который в наибольшей степени подвержен исключению из приватизационной программы. В 2015 г. таковых насчитывалось 46 ед. (в 2014 г. – 31), тогда как хозяйственных обществ – 19 (в 2014 г. – 5), а объектов иного имущества – всего 12.

Несмотря на очевидное влияние, оказываемое на ход реализации прогнозного плана приватизации макроэкономической ситуацией и состоянием фондового рынка, промежуточные итоги ушедшего года (по итогам первых кварталов) позволяли рассчитывать на достижение заявленных в действующей приватизационной программе ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета без учета крупнейших продаж (3 млрд руб. ежегодно).

В связи с этим в сентябре 2015 г. перед Росимуществом была поставлена задача увеличить годовой объем приватизационных доходов с 3 до 5 млрд руб. По состоянию на

¹ Теоретические аспекты и основные проблемные вопросы, связанные с ролью принадлежащих государству коммерческих организаций рассматриваются в работе: Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? – В: Вопросы экономики, 2015, № 1. С. 45–79.

11 ноября 2015 г. состоялись сделки по продаже активов на общую сумму 5,5 млрд руб. (111% величины годового задания), что позволяло говорить о его досрочном выполнении¹. Тем не менее общая сумма сделок по продаже акций оказалась в 2015 г. меньшей по сравнению с 2014 г. на 8,5% (7,34 млрд руб. против 8,02 млрд руб.).

При этом продажи акций крупнейших компаний, в отношении которых конкретные сроки и способы приватизации определяются Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, не осуществлялись. Единственная потенциально возможная подобная сделка по отчуждению акций ПАО «Совкомфлот» была отложена в связи с ухудшением макроэкономической ситуации и низкой инвестиционной активности в стране, а также с учетом текущей ситуации на рынке танкерных перевозок и введения ограничительных мер в отношении ведущих российских компаний.

В целом количество проведенных торгов по продаже акций и объектов недвижимого имущества по сравнению с 2014 г. выросло на 35%, а количество объектов имущества, функции по проведению приватизации которых осуществлялись независимыми продавцами, увеличилось почти вдвое (со 159 ед. в 2014 г. до 306 ед. в 2015 г.).

Среди сделок, проведенных без привлечения инвестиционных консультантов, явно выделяется продажа Мурманского морского рыбного порта (все 100% акций) за 1,027 млрд руб. Другими крупными сделками явились продажи госпакетов акций столичного «Авиатехснаба» (986 млн руб.), Мурманского морского пароходства (25,5%, 660 млн руб.), «Фундаментпроекта» (454,8 млн руб.) и Научно-производственного комплекса «Суперметалл» имени Е.И. Рывина (307 млн руб.) (оба – Москва), племенного птицеводческого завода «Лабинский» (Краснодарский край, 303,3 млн руб.) и одного из столичных хлебозаводов (216,4 млн руб.). При продаже пакетов акций Северного морского пароходства (20%, Архангельск) и 2 дорожных эксплуатационных предприятий в Подмоскovie величина сделок превысила 150 млн руб. При этом стоит отметить, что почти все эти пакеты акций, за исключением 2 пароходств, по которым они специально указаны, являлись полными (100% уставного капитала) и были реализованы независимым продавцом, ОАО «Российский аукционный дом» («РАД»).

Минувший 2015 г. можно охарактеризовать как первый год активной работы независимых продавцов. Для этого имеются веские основания. Так, ОАО «РАД» проданы 34 пакета акций, сумма сделок составила 5,3 млрд руб., или более 72% всей выручки от продаж по данному виду активов, что превысило совокупные результаты за 2 предшествующих года². Приступил к работе и другой продавец – ООО «ВЭБ Капитал», хотя масштабы его привлечения к реализации приватизационной программы несопоставимы с ОАО «РАД»³.

Другой новацией в плане повышения эффективности продаж можно считать делегирование части полномочий по приватизации Территориальным управлениям (ТУ) Росимущества⁴, которые по количеству реализованных пакетов акций (51 ед.) опередили и

¹ www.rosim.ru, 12.11.2015.

² В 2014 г. ОАО «РАД» реализовал всего 6 пакетов акций на сумму 923,3 млн руб., а в 2013 г. – 15 пакетов на сумму 1,97 млрд руб.

³ Если «ВЭБ Капиталу» были переданы для реализации пакеты акций всего 11 ОАО, то ОАО «РАД» – пакеты акций более 200 АО и 81 объект недвижимого имущества, хотя торги по последним не проводились.

⁴ В 2014 г. ТУ были делегированы полномочия по продаже пакетов акций 200 АО и 219 объектов иного имущества.

ОАО «РАД» (34 ед.), и центральный аппарат (ЦА) Росимущества (18 ед.). Однако по сравнению с 2014 г. этот канал продаж продемонстрировал негативную динамику по числу продаж (51 пакет против 74) и выручке (0,9 млрд руб. против 1,360 млрд руб.). При этом следует отметить, что результативность при проведении сделок ЦА Росимущества сократилась еще в большей степени. Им реализовано всего 18 пакетов акций (против 29 в 2014 г.) на 1,1 млрд руб. (против 5,772 млрд руб. в 2014 г.). Вследствие такого резкого уменьшения выручки по этому показателю вклад ЦА и ТУ Росимущества стал в 2015 г. сопоставим. По сути, деятельность независимых продавцов компенсировала падение активности государственных органов власти при реализации приватизационной политики¹.

Среди направлений проводимой Росимуществом работы по повышению эффективности, открытости, результативности приватизационных процедур также можно отметить:

- расширение маркетинга приватизируемых активов в целях стимулирования спроса путем размещения информации о проводимых торгах на сайтах www.avito.ru, www.igt.ru, на лентах информационных агентств ИТАР-ТАСС и РИА Новости, размещения рекламных блоков в деловых СМИ и наружной рекламы, печать буклетов и их распространение на российских и международных деловых форумах и мероприятиях (в зависимости от стоимости и вида отдельных приватизируемых активов);
- повышение уровня комфорта для потенциальных инвесторов путем размещения в открытом доступе дополнительной информации о приватизируемом имуществе (создание специальных презентаций для потенциальных инвесторов и их публикация в сети Интернет, размещение детальной информации об активах приватизируемых обществ и копий правоустанавливающих документов на такие активы);
- увеличение срока экспозиции приватизируемых активов на рынке (срока с момента предложения актива к продаже до даты проведения торгов) путем создания на интернет-сайте Росимущества разделов «скоро в продаже» и заблаговременного размещения в них детальной информации о приватизируемых активах еще на этапе проведения оценки их рыночной стоимости и подготовительных процедур);
- усиление контроля за финансово-экономическим состоянием приватизируемых акционерных обществ в целях недопущения снижения их рыночной стоимости и инвестиционной привлекательности в предприватизационный период путем формирования специального набора инструкций (директив) для советов директоров и рекомендаций для ревизионных комиссий (ежеквартальный мониторинг динамики финансово-хозяйственной деятельности);
- формирование системы защиты активов приватизируемых обществ в приватизационный и предприватизационный период как дополнительной гарантии неухудшения качества активов для потенциальных инвесторов, путем ограничения полномочий менеджмента обществ по распоряжению имуществом и повышение персональной ответственности за принимаемые решения посредством введения соответствующих положений в уставы всех приватизируемых АО.

Всего в 2015 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 103 хозяйственных обществ, а в отношении 35 ФГУПов приняты решения об условиях приватизации. Такие итоги находятся в русле сложившейся в последние годы тенденции постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия). Динамика же

¹ www.rosim.ru, 24.12.2014, 24.02.2016.

приватизации унитарных предприятий, если исходить из числа тех, в отношении которых были изданы распоряжения об ее условиях, сопоставима с показателями последних двух лет действия предыдущей приватизационной программы (2012–2013 гг.) (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика приватизации ФГУП и федеральных пакетов акций
в 2009–2015 гг.**

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)	
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2009	316+256 ^б	52 ^в
2010	62	134 ^в
2011	143	317 ^в /359 ^в
2012	47 ^г	265 ^г
2013	26	148 ^г
2014	33	107
2015	35 ^е	103

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

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

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

^г – 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.;

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

^е – в отношении 2 предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015 г. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 2 года (2014–2015 гг.), несколько меньше, чем следует из табличных данных (65 ед.).

Источник: Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 году; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 году; 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.gosim.ru, 19.02.2015; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., www.gosim.ru, 08.02.2016.

Вместе с тем по сравнению с итогами сопоставимого по условиям кризисного 2009 г. (проданы акции 52 обществ на 1,37 млрд руб.) можно сделать вывод о большей эффективности приватизации в 2015 г. (проданы акции 103 обществ на 7,34 млрд руб.). Росимущество связывает это с системными изменениями в организации приватизации федерального имущества и реализацией комплексных мероприятий по предпродажной подготовке и управлению приватизируемыми активами. Однако при этом необходимо иметь в виду, что с того времени имела место почти полуторакратная инфляция, в 2009 г. более половины продаж пришлось на миноритарные пакеты, а негосударственные продавцы в проведении приватизации не участвовали вовсе.

Целью их привлечения в последние годы являлось повышение эффективности продаж приватизируемого имущества, поскольку предполагалось, что продавец, получающий за счет бюджетных средств вознаграждение в процентах от суммы сделки, должен обладать необходимыми компетенциями в сфере маркетинга и привлечения инвесторов. Исходя из этого можно было ожидать участия в торгах, проводимых независимым продавцом, большего количества участников при росте цены в ходе торгов. Однако статистика ра-

боты независимых продавцов в 2015 г. не всегда свидетельствовала о достижении указанных целей. Эффективность продаж, измеренная как совокупный рост стоимости активов на аукционах, у ОАО «РАД» оказался ниже, чем у Росимущества (11% против 17% прироста) при том, что для продажи независимым продавцам переданы относительно ликвидные активы из числа включенных в программу приватизации¹.

При этом нельзя не упомянуть, что продажа целого ряда из них сопровождалась громкими скандалами. Наиболее крупные связаны с отменой торгов по продаже полного (100% акций) госпакета АО «Учебно-опытный молочный завод» (УОМЗ) Вологодской молочно-хозяйственной академии им. Н. В. Верещагина (торговая марка «Вологодское масло») и приостановкой аукциона по продаже пакета акций ОАО «Алмазный мир» (52,37%). В последнем случае речь шла об обеспечительных мерах, наложенных в ходе арбитражного производства при рассмотрении постороннего спора частных акционеров компании. Наряду с этим, и оценка начальной цены госпакета представляется заниженной.

В числе проблемных в основном из-за сопротивления региональных властей можно назвать и другие сделки, организатором которых выступал ОАО «РАД»: проведенные продажи Мурманского рыбного порта (крупнейшая сделка по итогам 2015 г.) и АО «НПК «Суперметалл», приватизацию которого ранее приостанавливало Росимущество (всего приостановка коснулась более 40 пакетов акций из 204, переданных для продажи ОАО «РАД»), отнесенные на I квартал 2016 г. продажи Саратовского полиграфического комбината и «Свердловскавтодора»².

Наибольший резонанс получили события вокруг вологодского УОМЗ, в которых высветились многие проблемные аспекты российской приватизации: целесообразность продажи конкретного актива, его объективная оценка, обеспечение прозрачности, согласование интересов всех заинтересованных сторон. В данном случае против приватизации активно выступили региональные власти, которые опирались на широкую общественную поддержку. Их аргументы сводились к имеющейся в настоящее время прибыльности предприятия, реализации им инвестиционной программы, рискам сокращения занятости и перепрофилирования производства, утраты уникальной рецептуры продукции и бренда, потери базы для подготовки специалистов. В связи с этим весной 2015 г. торги были отменены. Однако со стороны ОАО «РАД» в начале 2016 г. была предпринята повторная попытка продажи вопреки ранее обозначенной позиции не только региональных властей, но и ряда федеральных органов исполнительной власти (Росимущество, Минсельхоз и др.). В итоге последовала новая отмена торгов, и было заявлено об отборе инвестиционного консультанта для определения ключевых условий и проработки возможной структуры сделки с целью привлечения российских стратегических инвесторов и утверждения условий, препятствующих перепрофилированию производства³.

В целом в 2015 г. было проведено 462 торга по продаже пакетов акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ, на которых проданы акции 103 АО, тогда как в 2014 г. при 341 проведенном торге были проданы акции 107 АО. Подведение итогов продажи акций в отношении еще 85 обществ запланировано на I квартал 2016 г. Таким

¹ Вопрос об эффективности деятельности независимых продавцов в ходе реализации программы приватизации по сравнению с типовыми процедурами, реализуемыми органами власти, требует учитывать размер выплачиваемого им вознаграждения.

² Пушкарская А., Бутрин Д. Росимущество не находит в себе мужества Коммерсант, 14.01.2016.

³ www.rosim.ru, 12.02.2016.

образом, ввиду сокращения инвестиционного спроса на приватизируемое имущество вследствие высокой волатильности финансовых рынков и повышения стоимости кредитных средств доля состоявшихся торгов по всем способам продажи сократилась в 2015 г. по сравнению с 2014 г. с 31 до 22%, т.е. в среднем признавались состоявшимися 1 из 5 объявляемых торгов.

Во многих случаях слабый интерес со стороны потенциальных покупателей к участию в аукционах объяснялся их ожиданиями на приобретение имущества на торгах посредством публичного предложения со снижением цены на 50%, которое является основным способом вторичных продаж. В кризисных условиях ожидания роста числа участников торгов (как основной предпосылки формирования равновесной цены на активы, которого теоретически можно было ожидать после столь значительного ее уменьшения) оказались неоправданными. В результате 92% продаж посредством публичного предложения осуществляются по минимальной цене, т.е. за половину рыночной стоимости активов.

Дополнительное включение в приватизационную программу в 2015 г. почти 1,2 тыс. объектов недвижимого имущества существенным образом изменило всю структуру приватизируемого имущества, означая переход от приватизации акций хозяйственных обществ, выступающих собственниками имущественных комплексов, к приватизации отдельных объектов недвижимого имущества.

По сравнению с 2014 г. в этом сегменте можно отметить заметные подвижки. Количество проданных объектов недвижимого имущества (38 ед.) выросло по сравнению с 2014 г. примерно в 3,5 раза (в 2014 г. – 11 ед.). Однако сумма, подлежащая перечислению в федеральный бюджет по итогам продаж указанного имущества, состоявшихся в 2015 г., осталась практически прежней (48,92 млн руб. против 47,46 млн руб. по итогам 2014 г.). Успешность продаж оказалась большей, чем при продаже акций (долей). В течение 2015 г. из предложенных к продаже 81 объекта недвижимого имущества было продано около половины (38 ед.) при 118 проведенных торгах. Подведение итогов продажи 20 объектов иного имущества запланировано в I квартале 2016 г.¹

В 2015 г. в рамках реализации 24 указов Президента РФ и 5 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 18 ВИС, по 10 из которых мероприятия по формированию были полностью завершены. Всего в 3-летнюю программу приватизации в этой части были включены 40 ФГУПов и акции 129 АО. К концу 2015 г. соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 20 ФГУПов (в т.ч. 9 – в 2015 г.) и 122 АО (в т.ч. 75 – в 2015 г.).

Принятый в начале декабря 2015 г. Закон о федеральном бюджете на 2016 г. (№ 359-ФЗ), как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. Лишь в пояснительной записке к вносившемуся в парламент законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, рассматривались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

¹ По данной проблематике см. также Мальгинов Г., Радыгин А. Управление имуществом государственной казны РФ: некоторые актуальные тенденции. – В: Экономическая политика, 2015. Т. 10. № 4. С. 20–46.

В связи с тем, что в настоящее время действует прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р, возврат к однолетнему циклу бюджетного планирования не требует пересмотра сроков действующей трехлетней приватизационной программы, до окончания срока действия которой остается именно 1 год. При этом конкретные сроки и способы приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, определяются Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

Важным отличием вносившегося законопроекта от аналогичных документов за предшествующие годы стало наличие в числе прочих сопроводительных материалов данных по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2016 г., где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Общие поступления средств из этого источника прогнозируются в 2016 г. в объеме более 33,2 млрд руб. Поступления от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета будут по-прежнему играть подчиненную роль: в 2016 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит около 8,5% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным займам.

Из прогнозируемых приватизационных поступлений в размере 33,2 млрд руб. примерно 36% (или 12 млрд руб.) планируется выручить от отчуждения пакета акций ПАО «Современный коммерческий флот» (до 25% минус 1 акция). Функции по организации и осуществлению данной сделки в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1739-р исполняет ООО «Дойче Банк». Соответственно более 60% совокупных приватизационных поступлений (или более 21,2 млрд руб.) прогнозируется от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний.

Однако такой прогноз приватизационных доходов выглядит малореалистичным. Напомним, что прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. установлен показатель поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 3 млрд руб. ежегодно. А в первой трехлетней программе приватизации на 2011–2013 гг. она была определена в 6 млрд руб. для 2011 г. и 5 млрд руб. – для 2012–2013 гг. (ежегодно) (в совокупности – 16 млрд руб.).

На практике, с момента увеличения продолжительности сроков прогнозного плана (программы) приватизации до 3 лет данная величина лишь в 2011 г. превысила 10 млрд руб., составив 13,3 млрд руб. По сути, предполагаемая к получению бюджетом в 2016 г. сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) (21,2 млрд руб.) сопоставима с аналогичной величиной за все 3 года действия приватизационной программы 2011–2013 гг., когда федеральный бюджет получил 25,67 млрд руб., что составило 160% к величине, определенной в этом документе. Однако такой результат был достигнут в экономико-политической ситуации, радикально отличающейся от имеющей место на протяжении последних двух лет (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, вероятность наступления рецессии в отечественной экономике).

Еще более сомнительным выглядит прогноз приватизационных поступлений в свете их ожидаемой структуры, из которой следует, что крупнейшие сделки должны принести в бюджет менее половины общего объема средств из этого источника. Между тем, по итогам 2014 г. общая сумма 2 сделок, реализованных на основании отдельных решений Правительства РФ (продажа 13,76% акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» и 100% акций ОАО «Архангельский траловый флот»), составила 20,9 млрд руб., превысив более чем в 2,5 раза величину обычных поступлений, полученных в рамках типовых приватизационных процедур (8,05 млрд руб.).

Ко всему прочему, необходимо напомнить о том, что прогноз основных поступлений от приватизации за счет продажи акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, в действующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. отсутствует, тогда как в предыдущем аналогичном документе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

Действующий механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи. События минувшего и начала текущего года лишь подтверждают это. Достаточно назвать исключение из действующей приватизационной программы АО «РОСНАНО» в апреле 2015 г. и проблемы приватизации средних по размеру госактивов регионального значения, о которых уже упоминалось выше.

Очевидные трудности в бюджетной системе стимулировали решение вопросов о расширении приватизационной программы в начале 2016 г. и о возможности получения приватизационных доходов в размере до 1 трлн руб. В списке кандидатов на приватизацию части государственного пакета – «Алроса», «Башнефть», ВТБ, «Ростелеком», «Транснефть», «Аэрофлот», «Роснефть», «Совкомфлот» и некоторые другие крупнейшие компании, однако перспективы и формат конкретных сделок пока не ясны.

Проводившаяся в течение 2015 г. комплексная работа по реализации мероприятий по консолидации активов аэропортов Внуково и Шереметьево является стадией предприватизационной подготовки в контексте принятых решений по развитию Московского авиационного узла на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) в рамках соответствующих решений Президента РФ.

Разработанные совместно с соответствующими инвестиционными консультантами и негосударственными акционерами структуры и этапы консолидации аэропортового имущества во Внуково и Шереметьево в 2015 г. одобрены Указами Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 393 и от 28 августа 2015 г. № 442 соответственно.

АО «Международный аэропорт Шереметьево» («МАШ») подлежит реорганизации в форме присоединения к нему АО «Шереметьево», которое должно быть учреждено государством и негосударственным акционером ООО «Шереметьево Холдинг» с внесением в его уставный капитал в качестве вклада РФ находящихся в федеральной собственности более 83% акций АО «МАШ» и имущества негосударственного акционера при обеспечении доли участия государства в уставном капитале нового АО «Аэропорт Шереметьево» (без внесения дополнительного имущественного взноса) в размере не менее 30%. В этих целях Правительство РФ совместно с негосударственным акционером определяет состав имущества, вносимого последним в качестве вклада в уставный капитал нового

акционерного общества, и обеспечивает осуществление оценки этого имущества в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, как и в случае оценки федерального имущества, подлежащего внесению в качестве вклада РФ в уставный капитал АО «Аэропорт Шереметьево» при его учреждении. На основе этого определяются размеры долей государства и негосударственного акционера в уставном капитале АО «Аэропорт Шереметьево».

Было предусмотрено и заключение акционерного соглашения между РФ и негосударственным акционером с определением в нем порядка осуществления прав, удостоверенных акциями АО «Аэропорт Шереметьево», порядка осуществления прав на его акции, включая обязанность негосударственного акционера воздерживаться от отчуждения принадлежащих ему акций АО «Аэропорт Шереметьево» до прекращения этого акционерного общества в связи с реорганизацией, порядка осуществления прав, удостоверенных акциями АО «МАШ», и прав на такие акции¹.

По итогам реорганизации АО «МАШ» должны быть подготовлены новые изменения в перечень стратегических организаций, касающиеся определения размера доли участия государства в уставном капитале АО «МАШ» в новом формате. В качестве порога государственного участия при осуществлении процедуры увеличения уставного капитала АО «МАШ» путем дополнительного выпуска (дополнительных выпусков) акций в связи с его реорганизацией, определена доля участия РФ в уставном капитале (без внесения дополнительного имущественного вноса) в размере не менее 30%.

В отношении АО «Международный аэропорт «Внуково» схема носит похожий характер. В его уставный капитал в порядке оплаты дополнительных акций в связи с увеличением уставного капитала вносится госпакет акций ОАО «Аэропорт Внуково» (74,74% акций) при обеспечении после внесения вклада негосударственных акционеров доли государства (без внесения дополнительного имущественного вноса) в размере не менее 25% плюс одна акция. Решение вопросов оценки имущества и заключения акционерного соглашения с негосударственными акционерами во многом аналогично с АО «МАШ», за исключением их обязательств по вводу новых объектов и отсутствия указания на включение данного аэропорта в перечень стратегических организаций. Также, в отличие от АО «МАШ», в тексте президентского указа не упоминается конкретная организация – негосударственный акционер.

В феврале 2016 г. были подписаны акционерные соглашения между государством и негосударственными акционерами в отношении консолидации аэропортовых активов в Шереметьево и Внуково, которые позволят сохранить за государством необходимый контроль над деятельностью объединенных операторов и принятием ключевых решений. С учетом проведенной оценки вносимого сторонами имущества доля государства в капитале учреждаемого АО «Аэропорт Шереметьево» составит около 31,6%, а в капитале АО «Международный аэропорт «Внуково» – 25,1%, т.е. они будут иметь символическое превышение над заранее определенными порогами корпоративного контроля². Однако при такой сложной схеме не приходится ожидать скорых поступлений в бюджет от возможной последующей продажи принадлежащих государству акций, допускаемой

¹ Предполагается также, что существенными условиями акционерного соглашения станут обязательства со стороны негосударственного акционера по строительству инфраструктуры северного терминального комплекса аэропорта Шереметьево, что связано с подготовкой к проведению чемпионата мира по футболу 2018 г.

² www.rosim.ru, 15.02.2016, 29.02.2016.

в силу включения в акционерные соглашения механизма опциона при использовании различных вариантов оценки и премий для покупателя.

В высокой стадии готовности к продаже на сегодняшний день находятся акции ОАО «НК «Роснефть», доходы от приватизации которых могут быть направлены в федеральный бюджет в виде дивидендов ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ».

Однако важнейшим противодействующим фактором является ситуация на фондовом рынке. Принятые еще в 2014 г. решения Президента РФ и российского правительства допускают возможность их отчуждения по цене не ниже рыночной, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости акций, подготовленного независимым оценщиком, и не ниже цены первичного публичного размещения акций в 2006 г., которая более чем вдвое превосходит котировки акций «Роснефти» в начале 2016 г.

Позиция ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ», являющегося собственником 69,5% акций ОАО «НК «Роснефть», состоит в готовности продолжить работу со стратегическими партнерами в рамках подготовки приватизационной сделки при ориентации на еще более высокую цену, имевшую место при продаже пакета акций в пользу ВР в 2013 г. Соблюдение же требования в отношении минимальной цены возможно в среднесрочной перспективе только при создании условий, обеспечивающих рост рыночной стоимости акций ОАО «НК «Роснефть».

Пока же косвенным свидетельством расширения приватизационной программы могло стать решение об уменьшении доли государства в капитале ПАО Банк ВТБ, определенной в перечне стратегических организаций, до 45% в феврале 2016 г. В связи с этим необходимо напомнить о том, что аналогичное решение применительно к ВТБ уже применялось в 2006 г., когда порог государственного корпоративного контроля был сокращен с размера почти полного пакета акций (99,9%) до 50% плюс 1 акция. Дальнейшие события заключались в последовательном уменьшении величины госпакета: первоначально – в ходе так называемого «народного» IPO в 2007 г., затем – в результате продажи 10% акций за 95,68 млрд руб. в 2011 г.¹ Наконец, в результате дополнительной эмиссии на 102,5 млрд руб. в 2013 г. доля государства сократилась с 75,5 до 60,93%.

Между тем, действующей приватизационной программой предусмотрено снижение доли государства в ВТБ до уровня 50% плюс 1 акция при координации дальнейшего сокращения ниже этого порога с мероприятиями по уменьшению государственного участия в капитале Сбербанка России². Однако в комментарии Росимущества по этому поводу указывается, что сокращение доли государства вызвано необходимостью приведения доли государства, зафиксированной в перечне стратегических организаций, с текущей долей владения после реализации сделки по приобретению ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) крупного пакета привилегированных акций ВТБ. В результате, совокупная доля государства с учетом доли Минфина России составляет 45,01% уставного капитала банка. При этом государство в лице Росимущества сохраняет корпоративный контроль за счет доли в голосующих акциях³.

¹ Первая сделка, реализованная с привлечением инвестиционных консультантов (ООО «Меррилл Линч Секьюритиз») после принятия в мае 2010 г. поправок в закон о приватизации, допускающих продажу определенных активов на условиях, определенных Правительством РФ.

² Интересно, что в приложениях к Отчету о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. в 2015 г. содержится информация о продаже на открытом аукционе акций Сбербанка России на 21,225 млн руб. без превышения над начальной ценой. Доля этого пакета в капитале не указана, как и в действующей приватизационной программе (только количество в штуках).

³ www.rosim.ru, 08.02.2016.

Что касается еще двух компаний, называемых в качестве кандидатов на приватизацию, то тут необходимо отметить их тесную взаимосвязь с выстраиванием отношений между федеральным центром и регионами.

Компания «Башнефть», основная доля капитала которой ранее принадлежала АФК «Система», в прошлом году на основании решения суда была возвращена в федеральную собственность¹. В перечень стратегических организаций она была включена с федеральным пакетом акций в 50% плюс 1 акция. Другая часть капитала (25% плюс 1 акция, включая некоторую долю привилегированных акций) была передана в региональную собственность² с условием заключения между РФ и Башкортостаном акционерного соглашения, определяющего порядок осуществления прав, удостоверенных акциями «Башнефти», и прав на такие акции с учетом требований российского законодательства, в том числе регулирующих порядок управления и распоряжения акциями, находящимися в государственной собственности³.

Своеобразным предвестником такого документа можно считать соглашение основных акционеров компании АК «АЛРОСА», подписанное осенью 2013 г. вскоре после успешного размещения путем международного публичного предложения на Московской бирже ее акций (7% акций, принадлежавших РФ, 7% – принадлежавших Республике Саха (Якутия), и 2% – контролировавшихся самой компанией). Документ отражает стратегические цели государства по сохранению контрольного пакета акций компании в государственной собственности, а также взаимодействие Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) в вопросах корпоративного управления АК «АЛРОСА» (ОАО). Соглашение акционеров заключено на 5 лет с возможностью автоматического продления.

Сформулированные на уровне высшего политического руководства страны требования, необходимые для исполнения в ходе реализации государственных активов, делают проведение приватизации в обозримый период в сложившихся макроэкономических условиях весьма непростым делом.

Речь идет о (1) строгом соответствии приватизационных сделок нормам законодательства, (2) сохранении государственного корпоративного контроля за системообразующими компаниями, (3) бюджетной эффективности и избегании продаж по бросовым ценам, (4) приоритете качества новых владельцев, которые должны иметь не только деловую репутацию, опыт работы, но и стратегию развития приобретаемой компании, (5) нахождении новых владельцев в российской юрисдикции и недопустимости «серых схем», вывода активов в офшоры и сокрытия реальных собственников, (6) использовании приобретателями только собственных средств или кредитов негосударственных банков⁴.

¹ См. предыдущий годовой обзор ИЭП «Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36)». М., 2015, с. 393–394.

² www.rosim.ru, 03.07.2015.

³ Такой документ был подписан в середине сентября 2015 г. В нем федеральный центр и субъект РФ приняли на себя обязательства по согласованию реализации прав акционера при голосовании на общем собрании акционеров и Совете директоров по ключевым вопросам деятельности компании (утверждение стратегии, бюджета, определение размера дивидендов в объеме не менее 25% чистой прибыли, одобрение крупных сделок, кадровые назначения и др.), а также обязательства по распоряжению акциями. www.rosim.ru, 16.09.2015.

⁴ www.rosim.ru, 02.02.2016.

На поверхности лежит проблема источников средств для участия в приватизации. Российский бизнес сталкивается с последствиями спада в экономике, с учетом и необходимости выплаты внешней задолженности, и реализации начатых инвестиционных проектов, и многого другого. Санкционное давление ограничивает привлечение иностранного капитала на российский фондовый рынок. Однако большую сложность создает ориентация многих инвесторов на непременно приобретение контроля за компаниями и их финансовыми потоками, мотивация к быстрой последующей перепродаже, доступ к природным ресурсам и инфраструктуре как менее рискованным (в ряде случаев – гарантированным) источникам будущих прибылей по сравнению с вложениями в развитие несырьевых отраслей, что представляется необходимым для эффективного импортозамещения и диверсификации экспорта.

Сохраняет свою актуальность и проблема деофшоризации, о чем свидетельствует продление амнистии капиталов, возвращающихся в страну. Ориентация власти на исключение вывода активов подкреплена внесением законопроекта, предусматривающего запрет на участие в приватизации офшорных компаний и компаний с офшорной подконтрольностью, а также установлением права проверки претендентов на совершение приватизационных сделок и предоставляемых ими документов методами и средствами оперативно-розыскной деятельности¹.

6.1.3. Совершенствование приватизационного законодательства

В 2015 г. пятью федеральными законами (в апреле, июне, июле и декабре 2015 г.) были внесены многочисленные изменения и дополнения в действующий закон о приватизации 2001 г.²

Во-первых, повсеместно в тексте закона произошла замена термина «открытые акционерные общества» на «акционерные общества». Это стало следствием вступления 1 сентября 2014 г. в силу изменений к части первой Гражданского кодекса РФ, внесенных законом от 5 мая 2014 г. (№ 99-ФЗ), упразднивших дифференциацию акционерных обществ (АО) на закрытые и открытые с выделением среди АО публичных, т.е. тех, акции которых и конвертируемые в них ценные бумаги публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах³. В прежней версии закон предусматривал в качестве способа приватизации преобразование унитарного предприятия только в открытое акционерное общество (ОАО), а с 2011 г. еще и в общество с ограниченной ответственностью (ООО).

Другим изменением базового понятийного аппарата стало уточнение понятия возмездной основы, как одного из основных принципов приватизации (ст. 2). В прежней редакции под этим понималось отчуждение за плату либо посредством передачи в госу-

¹ Обман валют. Интервью с председателем СК РФ А. Бастрыкиным. // Российская газета, 15 января 2016, № 6 (6874), с. 1, 9.

² Подробнее об основных новациях в приватизационном законодательстве, появившихся с момента появления этого документа, см. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, новое измерение для России: в 2 т. Т. 2 / науч. ред. А.Д. Радыгин. – М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2014, с. 191–220, Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП, 2014, с. 403–404, Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36). М., ИЭП, 2015, с. 389–393.

³ Правила о публичных обществах также распространяются на АО, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

дарственную или муниципальную собственность акций акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество. Теперь к этому добавилась передача акций, долей в уставном капитале хозяйственных обществ, созданных путем преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий. Мотивировка этого не вполне ясна, поскольку на практике, вообще говоря, так было и до появления данной новации. Возможно, преследовалась цель связать преобразование унитарных предприятий с правовой конструкцией и механизмом приватизационного процесса в целом.

Во-вторых, продолжалось расширение сегмента имущества, на которое не распространяется действие закона о приватизации (ст. 3). Теперь сегмент включает 20 категорий.

В 2015 г. его дополнили ценные бумаги на организованных торгах, проводимых в соответствии с одноименным законом от 21 ноября 2011 г. (№ 325-ФЗ) и на основании решений Правительства РФ. Следствием этого стало исключение из набора возможных способов приватизации продажи акций ОАО на биржевых торгах (в первичной редакции – через организатора торговли на рынке ценных бумаг). В связи с этим напомним, что предыдущей такой категорией в самом конце 2014 г. стало имущество, передаваемое в собственность управляющей компании в качестве имущественного взноса государства (включая региональный и муниципальный уровни) в порядке, установленном законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. (№ 473-ФЗ)¹.

Кроме того, еще 3 имевшиеся в законе категории имущества, выпадающие из поля действия базового приватизационного закона, получили расширенное определение.

К государственным корпорациям (ГК) и некоммерческим организациям (НКО), созданным при преобразовании унитарных предприятий и учреждений, добавились иные НКО, а регионы и муниципалитеты наряду с РФ стали прямо указываться в качестве субъектов, имеющих право осуществлять имущественные взносы в них.

Категория акций акционерного общества (АО), а также ценных бумаг, конвертируемых в акции АО, в случае их выкупа в порядке, установленном законом об акционерных обществах 1995 г. (ст. 84.8), была дополнена акциями и ценными бумагами, попадающими под действие еще 2 статей указанного закона (ст. 84.2 и 84.7).

Первая из них посвящена обязательному предложению о приобретении акций публичного общества, а также иных эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в его акции, со стороны лица, которое приобрело более 30% общего количества акций (с учетом аффилированных лиц). Вторая предусматривает обязанность лица, приобретшего более 95% акций публичного общества, выкупить принадлежащие иным лицам остальные акции общества, а также эмиссионные ценные бумаги, конвертируемые в них, по требованию их владельцев.

К федеральному имуществу, отчуждаемому в соответствии с решениями Правительства РФ в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики,

¹ Для Дальневосточного федерального округа такой компанией весной 2015 г. определено АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (бывшая Московская материально-техническая база), 100% акций которого находятся в федеральной собственности. В отношении него права акционера осуществляет Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, а типовое положение по управлению находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ, утвержденное в 2004 г., не применяется.

добавилось имущество, отчуждаемое в целях развития в стране малого и среднего бизнеса, в том числе в связи с осуществлением деятельности АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» на основании специализированного закона 2007 г. (№ 209-ФЗ) в качестве института развития в сфере малого и среднего бизнеса. Это стало второй нормой, обеспечивающей ее сопряжение с законом о приватизации. В 2008 г. в нем появилось указание на особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого недвижимого имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности.

Также к сфере действия закона о приватизации стала относиться вновь введенная норма, допускающая возможность установления особенностей участия нотариусов и нотариальных палат в приватизации регионального и муниципального имущества посредством продажи на аукционе либо конкурсе в Основах законодательства РФ о нотариате 1993 г.

Смежный характер по отношению к указанным выше изъятиям из приватизационного закона носят его нормы, определяющие особенности приватизации различных государственных активов в связи с появлением новой государственной корпорации – ГК «Роскосмос» – на основании соответствующего индивидуального закона от 13 июля 2015 г. (№ 215-ФЗ). В этой части можно констатировать аналогию с имевшими место ранее примерами изменений закона о приватизации при акционировании железнодорожного транспорта (2003 г.), создании ГК «Росатом» и «Ростех» (2007 г.).

В-третьих, важные изменения коснулись информационного обеспечения приватизации (ст. 15). Теперь оно сводится к размещению на официальных сайтах в сети «Интернет» приватизационных программ и отчетов об их реализации на всех уровнях публичной власти, решений об условиях приватизации государственного и муниципального имущества, информационных сообщений о его продаже и ее итогах.

Из текста закона о приватизации исключено всякое упоминание о других каналах информационного обеспечения (опубликование в СМИ, включая официальные печатные издания, информационные системы общего пользования, в том числе информационно-коммуникационные сети). Соответственно по всему тексту закона произведена замена термина «публикации» на «размещение на сайтах в сети «Интернет», исчезли ссылки на опубликование в официальном издании.

Размещение информационного сообщения о продаже приватизируемого имущества (не менее чем за 30 дней до дня осуществления продажи указанного имущества) дополнено требованием размещения решения об условиях приватизации в течение 10 дней со дня принятия этого решения.

К информации, которая должна содержаться в решении о приватизации, добавлены требования к оформлению документов и сведения обо всех предыдущих торгах по продаже такого имущества, объявленных в течение года, предшествующего его продаже, и об итогах торгов по продаже такого имущества.

При продаже акций АО и долей в ООО в набор дополнительных (к уже имевшимся 5 позициям) сведений включены:

- 1) адрес сайта в сети «Интернет», на котором размещена годовая и промежуточная бухгалтерская (финансовая) отчетность хозяйственного общества в соответствии с вновь введенной ст. 10.1 данного закона;
- 2) площадь земельного участка или земельных участков, на которых расположено недвижимое имущество хозяйственного общества;

3) численность работников хозяйственного общества;
4) площадь объектов недвижимого имущества хозяйственного общества и их перечень с указанием действующих и установленных при приватизации таких объектов обременений;

5) сведения о предыдущих торгах по продаже такого имущества за год, предшествующий дню его продажи, которые не состоялись, были отменены, признаны недействительными, с указанием соответствующей причины (отсутствие заявок, явка только одного покупателя, иная причина). Ранее эти сведения составляли отдельный пункт в тексте закона, где формулировались требования к информационному сообщению о продаже государственного или муниципального имущества, размещаемому на сайтах в сети «Интернет».

Втрое (с 30 до 10 дней) сокращен срок размещения на сайтах в сети «Интернет» информации о результатах приватизационных сделок, а формат ее представления изменился.

К очевидным сведениям¹ добавились: время торгов, а также имя физического лица или наименование юридического лица – участника продажи, который предложил наиболее высокую цену за такое имущество по сравнению с предложениями других участников продажи, за исключением предложения победителя продажи (в случае использования закрытой формы подачи предложений о цене), или участника продажи, который сделал предпоследнее предложение о цене такого имущества в ходе продажи (в случае использования открытой формы подачи предложений о цене). Последнее должно заменить исключенные из этого перечня данные о количестве поданных заявок и лицах, признанных участниками торгов.

В-четвертых, целый ряд правовых новаций коснулся планирования приватизации и ее порядка, причем большинство из них так или иначе оказалось связано с развитием технологического обеспечения управленческих процессов.

Компетенция правительства (ст. 6) была дополнена правом принятия решений об утверждении перечня юридических лиц для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме.

В отношении ее проведения (ст. 32.1) появилось прямое указание на ст. 15, посвященную информационному обеспечению приватизации. При этом из нормы об оформлении результатов процедуры проведения продажи в электронной форме протоколом исключено указание на размещение на официальном сайте, на котором она проводилась в течение дня, следующего после дня подписания указанного протокола.

Норма, обязывающая правительство представлять в Государственную Думу отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год, была дополнена указанием на его одновременное размещение на официальном сайте в сети «Интернет» (ст. 9).

Закон о приватизации был дополнен новой статьей (ст. 10.1) о предоставлении унитарными предприятиями, АО и ООО, включенными в приватизационные программы, в уполномоченные органы на всех уровнях публичной власти годовой и промежуточной бухгалтерской (финансовой) отчетности в срок не позднее 30 дней со дня окончания отчетного периода с размещением информации, содержащейся в указанной отчетности, на официальных сайтах в сети «Интернет», определенных органами власти.

¹ Характеристика имущества и наименование его продавца, дата и место торгов, цена сделки, имя покупателя (победителя торгов).

Важное уточнение было сделано в отношении определения цены приватизируемого имущества (ст. 12). Формулировка о том, что его начальная цена устанавливается в соответствии с законодательством РФ, регулирующим оценочную деятельность, отныне ограничивается условием о продолжительности срока между днем составления отчета об оценке объекта и днем размещения на официальном сайте в сети «Интернет» информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества (не более полугода).

В-пятых, был откорректирован механизм действия ряда способов приватизации.

В отношении аукциона при сохранении прежней продолжительности приема заявок на участие в нем (не менее 25 дней) был определен срок признания претендентов его участниками (в течение 5 рабочих дней) со дня окончания срока приема указанных заявок. Более чем втрое сократился срок проведения аукциона с момента признания претендентов его участниками (не позднее третьего рабочего дня, в прежней редакции – не ранее, чем через 10 рабочих дней). Вдвое – с 10 до 20% от начальной цены – выросла величина задатка, необходимая для участия в аукционе.

Уведомление о признании участника аукциона победителем выдается победителю или его полномочному представителю под расписку в день подведения итогов аукциона (ранее – в течение 5 дней со дня подведения итогов аукциона) при исключении возможности высылки по почте заказным письмом. А срок заключения с победителем аукциона договора купли-продажи сократился втрое (с 15 до 5 рабочих дней с даты подведения его итогов).

Применительно к конкурсу и продаже посредством публичного предложения нормы, регулирующие сроки признания претендентов участниками этих приватизационных процедур, их проведения, увеличение величины задатка, необходимого для участия (с 10 до 20% начальной цены), выдачи победителям уведомления и заключения с ними договоров купли-продажи, стали полностью аналогичны новациям, указанным выше применительно к аукциону.

Соответственно из закона о приватизации была исключена норма, не допускавшая заключение договора по результатам торгов, продажи посредством публичного предложения, продажи без объявления цены ранее чем через 10 рабочих дней со дня размещения протокола об итогах проведения продажи государственного или муниципального имущества на сайтах в сети «Интернет».

Помимо всего вышесказанного, регулирование оформления сделок купли-продажи приватизируемого имущества (ст. 32) было дополнено нормой о том, что нарушение порядка проведения продажи государственного или муниципального имущества, включая неправомерный отказ в признании претендента участником торгов, влечет за собой признание сделки, заключенной по результатам продажи такого имущества, недействительной.

Также утратила силу норма (из ст. 43) о том, что при выявлении имущества, подлежащего внесению в уставный капитал ОАО и не включенного при его создании в состав приватизированного имущества, указанному обществу предоставляется первоочередное право приобретения такого имущества по рыночной цене, а имущество, не выкупленное ОАО, приватизируется в порядке, установленном законом.

В целом рассмотренные правовые новации 2015 г., должны способствовать активизации приватизационного процесса. Предлагаемое улучшение информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества и механизма его

продажи в электронной форме призвано обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса в целом, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.

Большое значение для этого имеет определение перечня юридических лиц для продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме. Необходимость привлечения электронных площадок, обеспечивающих проведение госзакупок, обсуждалась давно. Аргументами в их пользу стали как большой опыт торгов в различных сферах, так и качественная инфраструктура, отвечающая требованиям информационной безопасности.

Распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2488-р в указанный перечень электронных площадок были включены 6 организаций, включая и ОАО «РАД» – основная негосударственная площадка, привлекаемая на протяжении уже трех лет к организации продажи приватизируемого имущества. Компании поручена реализация акций около 200 АО, находящихся в федеральной собственности, и более 80 объектов государственной казны. Помимо ОАО «РАД» в перечень юрлиц, которым доверено проводить электронные торги, вошли еще 5 организаций, включая 2 АО, ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов», ООО «РТС – тендер» и ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан»¹.

Совершенствование механизма продажи на аукционе, конкурсе и путем публичного предложения, позволяющее сократить сроки организационных процедур (между датой определения участников торгов и самими торгами, подведения итогов торгов, подписания договоров купли-продажи), призвано повысить оперативность реализации приватизируемых активов, уменьшить период удержания задатков участников торгов и снизить возможные риски сговора между лицами, допущенными к торгам, обеспечив должный уровень конкурентной среды.

При этом стоит отметить, что требования по размеру вносимого задатка вернулись на уровень, существовавший до 2010 г., когда он был снижен вдвое (с 20 до 10% от начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже имущества). Аналогичным образом произошел и возврат к прежним срокам заключения договоров с победителем аукциона и продажи посредством публичного предложения (5 рабочих дней)².

Нельзя не отметить и продолжающееся расширение практики изъятий из закона о приватизации. С момента появления в конце 2001 г. количество категорий имущества, при отчуждении которого не применяются его нормы, выросло почти вдвое (с 11 до 20), при том что часть из них получила расширенную трактовку.

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

Серьезные изменения претерпел в 2015 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

По состоянию на начало декабря 2015 г. в него было внесено всего 1 АО – вышеупомянутая «Башнефть». За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 2 ФГУПа и 2 АО, в том числе АО «Концерн «Морское подводное оружие –

¹ www.economy.gov.ru, 08 декабря 2015 г.

² Правда, в начальной редакции закона речь шла просто о днях, а не рабочих (как было установлено поправками 2011 г.). Для конкурса срок заключения договора первоначально составлял 10 дней.

Гидроприбор». Это АО представляет собой крупную, ранее созданную вертикально интегрированную структуру (ВИС), все акции которой (кроме одной) подлежат внесению в уставный капитал другой ВИС – «Корпорации «Тактическое ракетное вооружение» (ТРВ) – в порядке оплаты размещаемых ею дополнительных акций.

Помимо указанного выше расширения ТРВ следует отметить также и решения по развитию других интегрированных структур, включая АО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей» (100% акций которого находится в федеральной собственности), преобразуемое в АО «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей»¹, и «Концерн «Центральный научно-исследовательский институт «Электроприбор», в уставный капитал которого вносятся 100% минус 1 акция АО, создаваемого на базе ФГУПа, исключаемого из перечня стратегических, и блокирующий пакет другого АО.

Еще два важных изменения в перечне стратегических организаций состоят в разрешении осуществления процедуры увеличения уставного капитала ПАО «Российские сети» при установлении существенно более высокого порога государственного корпоративного контроля (85,31% против 61,7% в 2013 г. и 54,52% – в 2012 г.) и уменьшении доли государства в капитале АО «МАШ» до малозначимой величины (против 50% плюс 1 акция в 2011 г. и 100% – в изначальной редакции), что необходимо рассматривать в контексте принятых решений по развитию Московского аэроузла на принципах ГЧП (см. выше).

В проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием закономерно выделяются вопросы, касающиеся АО, входящих в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень). В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными на общие собрания акционеров, в 2015 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) этой группы компаний² утверждено 390 кандидатов, включая 178 профессиональных поверенных (из 219 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 94 независимых директора (вместо 112 чел. по рекомендации) и 118 госслужащих (вместо 106 чел. по рекомендации)³.

За последние 5 лет заметно изменилась структура представительства государства в органах управления АО из Спецперечня (*табл. 4*).

Произошедшие в 2015 г. изменения в составе советов директоров сводятся к некоторому увеличению доли госслужащих до более чем 30% против 26% годом ранее за счет уменьшения представительства профповеренных (до 45,6%). Удельный вес независимых директоров остался прежним (около 24%). В рамках более длительного

¹ Схема обеспечения имущественной интеграции при расширении «Алмаза – Антея» подробно рассматривалась в предыдущем годовом обзоре ИЭП «Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 36)». М., 2015, с. 396–397.

² С учетом ОАО «Объединенной зерновой компании» (ОЗК), по которой данные по кандидатам взяты из решения Комиссии по отбору профдиректоров и независимых экспертов (решение Правительства РФ задерживалось), но без ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс) и «ГЛОНАСС» (недавно создано).

³ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО из Спецперечня принимает Правительство РФ.

периода 2010–2015 гг. по группе АО, входящих в Спецперечень, произошел стабильный рост количества профдиректоров, следствием чего стало увеличение их численности в расчете на 1 компанию с 3,94 до 5,44 чел., а представительство госслужащих сократилось с 3,94 до 2,36 чел.

Таблица 4

**Динамика и структура представителей государства
в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень,
в 2010–2015 гг.**

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		госслужащие		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2010	49	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	63	452	100,0	127	28,1	228	50,4	97	21,5	27
2014	51	402	100,0	106	26,4	199	49,5	97	24,1	45
2015 ^a	50	390	100,0	118	30,3	178	45,6	94	24,1	54

^a – с учетом АО «Новороссийский морской торговый порт», в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие.

Источник: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г., расчеты авторов.

В структуре ревизионных комиссий в 2015 г. представительство госслужащих хотя и осталось преобладающим, все же сократилось до 70% против 3/4 годом ранее (или 128 чел. против 54 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 3 года увеличилась втрое, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,26 чел. в 2012 г. до 1,08 чел. в 2015 г.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень, то по 527 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 3231-е место в советах директоров (наблюдательных советах) АО¹, более половины (51,4%, или 1660 чел.) из них заняли профессиональные директора, а госслужащие соответственно – 48,6% (1571 чел.). По 178 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (около 270 мест). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2014 г., когда их насчитывалось 2126 чел.

¹ Помимо (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (178 ед.), (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 (151 ед.), (3) АО, вынесенных на заседания Комиссии по отбору профдиректоров и независимых экспертов, но не рассмотренных в т.ч. по причине приватизации, передаче акций в доверительное управление и введения процедуры несостоятельности, исключающей полномочия акционера по формированию органов управления и контроля (37 ед.).

Таблица 5

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2009–2015 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	521	100,0	310	59,5	211	40,5	...
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 ^a	100,0	1350	72,6	510	27,4	...
2013	637	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498
2015	527 ^b	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7	330

^a – встречаются данные и об избрании 1869 профессиональных директоров;

^b – помимо 527 АО, в органы управления которых были избраны профдиректора, еще по 151 АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, решения по их утверждению не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г., расчеты авторов.

Как следует из табл. 5, изменения в структуре представительства профдиректоров носили весьма заметный характер. При сокращении их количества на 1/5 гораздо сильнее уменьшилась численность независимых директоров (на 45%), доля которых среди представителей государства (помимо госслужащих) оказалась минимальной с 2009 г. (менее 24%). Также на 1/3 упала численность независимых экспертов в ревизионных комиссиях. Однако в расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 3,07 до 3,15 чел., хотя количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях уменьшилось с 0,73 до 0,63 чел.

Продолжалась интенсивная работа по разработке типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью госкомпаний.

Росимущество обеспечило разработку методических указаний по подготовке внутренних нормативных документов, регламентирующих деятельность госкорпораций, госкомпаний и АО, входящих в Спецперечень.

К числу таких документов Правительством РФ были отнесены:

- долгосрочная программа развития (ДПР);
- положение о ключевых показателях эффективности (КПЭ);
- регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов;
- положение о внутреннем аудите;
- положение о системе управления качеством;
- положение о системе управления рисками;
- положение о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития¹.

Что касается практической стороны, то применительно к 5 последним из числа указанных документов (т.е. без ДПР и КПЭ) по состоянию на 1 августа 2015 г. из

¹ www.rosim.ru, 02.07.2015.

52 АО Спецперечня они были утверждены не более чем в десятке компаний (положение о внутреннем аудите – в 15), еще более чем в 30 компаниях началась их разработка.

На заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) утверждены проекты ДПР 42 компаний и системы КПЭ 40 компаний. Более проблематично этот аспект выглядит применительно к обширному массиву компаний, не включенных в Спецперечень, где совокупная доля государства превышает 50%, а права акционера осуществляет Росимущество (469 ед.). На указанную дату только в 147 из них была утверждена ДПР (еще в 97 АО проекты программы находились в стадии разработки), а системы КПЭ – в 210 (еще в 65 АО они находились в стадии разработки).

Помимо формирования системы среднесрочного планирования развития компаний (через ДПР и КПЭ) большие усилия были направлены на внедрение мероприятий по обеспечению повышения производительности труда.

В 40 АО Спецперечня был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 39 компаниях значения этого показателя включены в ДПР и КПЭ менеджмента, в 29 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами. Для более обширной группы из 469 компаний, не включенных в Спецперечень с совокупной долей государства более 50%, охват этими мерами оказался ниже. Лишь в 100 АО значение показателя повышения производительности труда включено в ДПР, в 106 – в КПЭ менеджмента, в 58 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами.

В рамках принятого в 2014 г. решения о централизации контроля над движением денежных средств и управления ликвидностью и финансовыми рисками госкорпорациям, АО с участием государства, их дочерним и зависимым обществам надлежало принять решения о создании единых казначейств головных, дочерних и зависимых организаций. В этих целях Росимущество выпустило соответствующие директивы представителям государства в советах директоров (наблюдательных советов) компаний, подготовило график создания единых казначейств и рекомендации по вопросам об основных функциях финансового управления в компании. Однако позднее эти поручения были сняты с контроля, и их дальнейшая реализация в части результатов создания таких казначейств подлежит проработке Минфином России и Росфинмониторингом¹.

Также в 2015 г. получило новую редакцию принятое в самом конце 2014 г. Типовое положение о закупочных процедурах для нужд АО с госучастием, проводилось совершенствование закупочной деятельности. В качестве проектов подготовлены методические рекомендации по организации управления внутренними рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в АО с госучастием и методические рекомендации по подготовке Положения о системе внутреннего контроля в таких компаниях.

Важной задачей для органов управления всех компаний с госучастием на ближайшие годы станет внедрение норм нового Кодекса корпоративного управления, носящего рекомендательный характер, но уже используемого 13 крупнейшими госкомпаниями².

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.

² www.rosim.ru, 12.11.2015, 16.11.2015, 23.11.2015.

Росимуществом были подготовлены материалы «Формирование методологической базы корпоративного управления», был разработан План мероприятий по внедрению положений Кодекса. Менеджмент АО должен был определить целесообразность применения его принципов в конкретной компании с учетом возможных издержек и рисков. В целом же план мероприятий нацелен на повышение прозрачности АО, эффективности деятельности их Советов директоров и корпоративных секретарей, степени защищенности прав акционеров при осуществлении ряда корпоративных действий. Процесс внедрения принципов Кодекса и принятия соответствующих корпоративных документов должен завершиться к 2016 г.

В части нормативно-правовых новаций 2015 г., касающихся управления субъектами госсектора, также стоит отметить изменения в КоАП РФ, повышающие размер штрафов в отношении менеджмента за непроведение мероприятий по подготовке унитарных предприятий к акционированию, и утверждение Росимуществом детального пошагового алгоритма подготовки унитарного предприятия к приватизации. Кроме того, ведомство завершило работу по разработке и согласованию со всеми отраслевыми федеральными органами исполнительной власти унифицированного проекта устава АО, единственным акционером которого является Росимущество и акции которого подлежат отчуждению в рамках приватизационной программы. В структуру годового отчета АО, акции которого находятся в федеральной собственности (утвержденную первоначально еще постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214), были внесены некоторые изменения. Они заключаются в конкретизации основных направлений развития, основных факторов риска для деятельности компании и появлении отдельного пункта, касающегося описания подходов к организации системы управления рисками и внутреннего контроля, сведений о функции внутреннего аудита.

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 состоянию на 1 августа 2015 г., превысил 237,7 млрд руб.¹. Их основная доля (59%) приходится на АО Спецперечня (против 2/3 годом ранее). В группу 11 наиболее крупных компаний – плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ОАО «Газпром», «РОСНЕФТЕГАЗ», ПАО «Башнефть», ПАО Банк ВТБ, АК «АЛРОСА» (ОАО), ПАО «Ростелеком», ОАО «Зарубежнефть», «РусГидро», «АК «Транснефть», АИЖК, ПАО «Совкомфлот»).

При этом количество компаний, входящих в Спецперечень, направивших на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли общества по итогам работы в 2014 г., уменьшилось по сравнению с тем, что наблюдалось годом ранее (21 АО против 34). Основной причиной отклонения в меньшую сторону от выполнения установленной нормы, согласно требованиям соответствующего правительственного распоряжения № 774-р от 29 мая 2006 г. (действующего в редакции конца 2012 г.), является получение госкомпаниями убытков по итогам работы за отчетный период. Из 14 АО Спецперечня, в отношении которых Правительство РФ приняло решения о невыплате дивидендов, в 11 компаниях основанием для таких решений послужили именно убытки, полученные АО по итогам работы.

¹ Окончательные данные по итогам 2015 г. на основе бюджетной статистики представлены ниже в контексте других доходов имущественного происхождения.

По итогам 2014 г. по 7 АО Спецперечня (АИЖК, «Башнефть», «Зарубежнефть», «НК «Роснефть», «Ростелеком», «Русгидро», «Совкомфлот») начисление дивидендов в федеральный бюджет производилось на основании финансовой отчетности, составленной по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО), а совокупный размер начисленных дивидендов по указанным компаниям за 2013 г. увеличился по сравнению с размером начисленных дивидендов за аналогичный период предыдущего года, рассчитанным по российскому стандарту бухгалтерского учета (РСБУ), в 1,9 раза¹.

6.1.5. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2015 г., как и в 2014 г., динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила разнонаправленный характер. Поступления от использования государственного имущества (из возобновляемых источников) выросли при падении доходов от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

В табл. 6 и 7 представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением 2015 г.) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов².

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.

При этом необходимо отметить, что в предыдущем аналогичном отчете «Ростелеком» и «Русгидро» уже назывались в качестве компаний, использовавших МСФО.

² 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 2008 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

Таблица 6

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества
(возобновляемые источники) в 2000–2015 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000-2015 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2015 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23244,5	5676,5	-	5880,7	-	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8	10276,8 ^д		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^е	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^к	16809,9 ^л	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^м	18195,2 ^н	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^о	14587,7 ^п	2480,3	-
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^р	13507,6 ^с	1757,3	-
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^т	12349,2 ^у	4764,1	-
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^ф	11241,25 ^х	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^ц	3730,3 ^ч	5002,0	-
2013	153826,2	134832,0	7739,7 ^ш	4042,7 ^ш +1015,75 ^ш	6196,1	-
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^щ	3961,6 ^щ +1348,5 ^щ	7817,0	-
2015	284471,3	258872,2	9032,3 ^ъ	5593,8 ^ъ +1687,8 ^ъ	9285,2	-

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

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

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

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

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

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

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

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.

³ – 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);

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

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

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

^м – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) образовательным учреждениям, (iii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными

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

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

фондами РФ, (iiiiiii) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

ⁱⁱ – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

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

В 2015 г. совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились по сравнению с предыдущим годом почти на 18%.

Рост дивидендных поступлений и перечисления части прибыли унитарными предприятиями составил примерно 17–18%. Абсолютные значения этих показателей оказались наибольшими за весь период с начала 2000-х годов, достигнув 258,9 млрд руб. и 9,3 млрд руб. соответственно.

Бюджетные доходы от аренды земли выросли несколько меньше (на 15,2%), составив более 9 млрд руб.¹. Зато впервые за многие годы наблюдался опережающий (более чем на 37%) рост совокупных поступлений от сдачи в аренду федерального имущества (7,3 млрд руб.). В отличие от 2013–2014 гг. такой результат обеспечен за счет увеличения (на 41%) доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), тогда как доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), выросли на 25%.

В итоге структура доходов федерального бюджета из возобновляемых источников осталась прежней. Дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (около 91%). Удельный вес прочих источников носил символический характер: прибыль, перечисленная ФГУПами – 3,3%, аренда земли – 3,2%, аренда имущества – 2,6%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 7*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2015 г. упали более чем вдвое, примерно до уровня 2010 г.

Основную лепту в такой результат внесло сокращение поступлений от продажи акций более чем вчетверо (до 7,2 млрд руб.). Эта величина является одной из наиболее низких за весь период с начала 2000-х годов, уступая лишь показателям кризисных 2008–2009 гг. При этом бюджетные назначения оказались перевыполнены более чем на 44%.

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, а также 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, которая в бюджетной отчетности за 2013 г. не выделялась. Кроме того, в 2015 г. впервые в состав доходов от арендной платы за землю добавлена плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

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

Таблица 7

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2015 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2015 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2015 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	-	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^л	980,9 ^и
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^л	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^п
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^г
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^г
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^с	20671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55288,6	41633,3	1212,75 ^с	12442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41155,35	29724,0	1912,6 ^с	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	19792,4	7203,9	1634,55 ^с	10953,9+0,062 (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 (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^р – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiii) 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 2012–2015 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: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2015 г.), включая средства, поступающие от деятельности, осуществляемой заграничными учреждениями (2015 г.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2015 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы), (iiiii) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2015 гг.), (iiiii) 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., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный), www.goskazna.ru; расчеты авторов.

В 2015 г. на 14,5% уменьшились доходы от продажи земельных участков, которые составили 1,6 млрд руб. против 1,9 млрд руб. годом ранее, что превосходит показатели 2008–2010 гг. и 2013 г., но уступает итоговой величине за 2011 г.

При этом, напротив, выросли на 15% доходы от продажи различного имущества. Именно этот источник впервые занял 1-е место в структуре доходов из невозобновляемых источников (более 55%). В кризисные 2008–2009 гг. поступления от продажи различного имущества обеспечивали более 30% совокупных доходов из невозобновляемых источников, а в 2012–2013 гг. – более 20%, хотя по абсолютной величине они тогда превосходили показатель 2015 г.

Удельный вес поступлений от продажи акций, которые в предшествующие годы обеспечивали более 70% совокупных доходов из невозобновляемых источников, сократился в 2015 г. примерно вдвое (до 36%). Несмотря на падение абсолютной величины заметно (с 4,6 до 8,3%) выросла доля доходов от продажи земли.

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2015 г. (табл. 8) увеличился по сравнению с предшествующим годом на 7,8%. Их величина по абсолютному значению (304,3 млрд руб.) стала второй с начала 2000-х годов после достигнутого в 2012 г. максимума, в несколько раз превысив показатели 2008–2009 гг.

Таблица 8

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2015 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
1	2	3	4	5	6	7
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2 ^a	100,0	80978,7/ 240278,7 ^a	26,1/ 51,2 ^a	228964,5	73,9/ 48,8 ^a
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	304263,7	100,0	19792,4	6,5	284471,3	93,5

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

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

Если в 2014 г. соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества примерно соответствовало показателям кризисных 2008–2009 гг., то в 2015 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества упала более чем вдвое – до 6,5%, что стало минимальным значением за весь период с начала 2000-х годов.

Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 85,4 до 93,5% в 2015 г. Этот результат стал максимальным за весь период с начала 2000-х годов, тогда как доходы от приватизации и продажи имущества оказались вдвое меньше, чем в 2014 г., хотя и превосходили показатели 2001–2002 гг. и 2008–2010 гг.

* * *

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2015 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Реализация 3-летней приватизационной программы на 2014–2016 гг. проходила в условиях, определяемых неблагоприятным экономико-политическим фоном. Продажи крупнейших активов не осуществлялись. По сравнению с показателями предыдущего 2014 г. наблюдалось незначительное уменьшение количества проданных пакетов акций при сохранении динамики акционирования унитарных предприятий и увеличении втрое продажи объектов недвижимого имущества.

Благодаря усилиям Росимущества по совершенствованию системы продаж и улучшению информационного обеспечения приватизации удалось обеспечить пополнение федерального бюджета доходами в размере, превышающем содержащийся в приватизационной программе прогноз поступлений (без учета крупнейших продаж), а также перевыполнить общее бюджетное назначение по доходам от продажи акций. С рядом существенных оговорок можно говорить о том, что за счет широкого подключения независимых продавцов к процессу продажи госактивов приватизация велась более эффективно,

чем в сравнимых условиях кризисного 2009 г. Определенные изменения были внесены в закон о приватизации, однако они не носили принципиального характера, и их реальная эффективность в плане повышения оперативности сделок и обеспечения конкуренции выявится лишь в будущем.

Оценка динамики государственного сектора экономики не представляется возможной ввиду отказа от статистической разработки данного аспекта по причине перехода к новой методологии, адекватность которой пока не ясна. При отсутствии значимых сделок на рынке корпоративного контроля с участием госкомпаний активно продолжался процесс создания вертикально интегрированных структур и совершенствовался прикладной инструментарий управления субъектами государственного сектора на уровне типовых документов.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников, причем их доля достигла рекордной величины с начала 2000-х годов. Рост абсолютной величины поступлений наблюдался по всем видам возобновляемых источников, а в наибольшей степени вырос объем перечисленной в бюджет платы за аренду федерального имущества (кроме земельных участков). Среди невозобновляемых источников, напротив, рост имел место только по доходам от продажи различного имущества (помимо земельных участков).

6.2. Эволюция института банкротства: от несостоятельности государственных предприятий к СРО операторов электронных площадок¹

6.2.1. История развития законодательства о банкротстве в постсоветской России

История законодательства о банкротстве в постсоветской России началась в 1992 г., когда Указом Президента «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применению к ним специальных процедур» от 14 июня 1992 г. № 623 были закреплены основания для ликвидации предприятия, специальные процедуры ликвидации, такие как реорганизация, санация, прямое управление предприятием, независимое управление и ведение, конкурс по продаже предприятия и другие положения о банкротстве.

Уже в конце 1992 г. был принят *первый закон о банкротстве* – Закон Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий». В 1995–1997 гг. число исков о банкротстве, поданных в арбитражные суды, заметно возросло, однако процедура банкротства не получила в России широкого распространения.

В основу этого закона был положен принцип неоплатности, рассматривающий соотношение стоимости активов и стоимости пассивов, и если при этом сумма кредиторской задолженности превышает стоимость имущества предприятия, то оно является неплатежеспособным на балансовой основе. Практика применения этого закона показала, что права кредиторов существенно ограничивались в силу трудностей оценки реальной стоимости имущества арбитражным судом. Это затягивало решение о признании должника

¹ Авторы раздела: Е. Апевалова – РАНХиГС при Президенте РФ, Н. Полежаева – РАНХиГС при Президенте РФ, А. Радыгин – РАНХиГС при Президенте РФ.

банкротом. Кроме того, государство, взыскивая штрафы за налоговую просрочку, фактически являлось привилегированным кредитором, забирало все ликвидные активы в погашение задолженности¹.

В 1998 г. в связи с неэффективностью первого закона был принят *второй закон о банкротстве*. В его основу был положен другой принцип – неплатежеспособности. Предприятие считалось банкротом, если оно неспособно выполнить свои обязательства по мере наступления сроков погашения. В этом случае констатировалась неплатежеспособность на кассовой основе.

Это обеспечило существенное снижение барьеров для инициирования процедуры банкротства, усилив положение кредиторов. В результате масштабы применения процедур несостоятельности стали динамично расти. Резкое увеличение числа банкротств было связано со значительной задолженностью фирм перед федеральным и региональным бюджетами, а также перед частными кредиторами до 1998 г. в связи с неприменением процедуры банкротства.

Согласно второму закону кредитор мог обратиться в арбитражный суд с заявлением о банкротстве должника, когда последний не исполняет свои обязанности в течение 3 месяцев, а сумма задолженности превышает 500 МРОТ. Тем самым создавались равные возможности для кредиторов по инициированию процедуры банкротства. Однако возникающие на практике кассовые разрывы и масштабы бизнеса не учитывались.

Государство было лишено право голоса при принятии важнейших решений на собраниях кредиторов, обострились проблемы, связанные с аффилированностью арбитражных управляющих, и др. Институт банкротства стал активно использоваться для перераспределения собственности и вывода активов. Фактически возбуждение процедуры банкротства в период 1998–2002 гг. превратилось в низкозатратную альтернативу враждебному поглощению посредством скупки акций на вторичном рынке. По оценкам ФСФО, каждое пятое банкротство имело признаки преднамеренных действий (в частности, банкротство для списания долгов).

Принятие в 2002 г. *третьего – действующего в настоящее время – закона* о банкротстве было обусловлено целым рядом проблем, которые не решались в рамках первого (1992 г.) и тем более второго (1998 г.) законов о несостоятельности. Среди наиболее значимых проблем того периода можно назвать:

- широкое распространение практики использования преднамеренных банкротств как инструмента захвата собственности;
- нарушение прав должника и учредителей должника;
- нарушение прав государства как кредитора по налоговым платежам;
- вывод активов должника в интересах определенного круга кредиторов в процедурах внешнего управления и конкурсного производства;
- непрозрачность, недостаточная урегулированность процедур банкротства, что позволяло арбитражным управляющим и иным участникам процесса о банкротстве злоупотреблять их недостатками;
- отсутствие эффективных механизмов ответственности недобросовестных и неэффективных арбитражных управляющих и др.

¹ См.: Аневалова Е., Радыгин А. Банкротства в двухтысячные годы: от инструмента рейдеров к политике «двойного стандарта» // Экономическая политика. 2009. № 4. С. 91–124.

Призванный решить эти проблемы третий закон стал результатом компромисса между представителями противоположных позиций относительно дальнейшего развития института банкротств¹. Он содержал ряд принципиальных новаций, таких как:

- предоставление равных прав государству и конкурсным кредиторам, консолидация требований государства;
- расширение механизмов защиты прав добросовестных собственников;
- снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов;
- введение новой реорганизационной процедуры – финансового оздоровления;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- повышение эффективности контроля за деятельностью арбитражных управляющих;
- установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе;
- ограничение слишком широкого использования процедур банкротства для ликвидации отсутствующих должников.

Принятие третьего закона повлекло за собой резкое сокращение масштабов применения процедур банкротства со 106,6 тыс. в 2002 г. до 14,3 тыс. в 2003 г., связанное с тем, что налоговые органы практически перестали подавать заявления о банкротстве отсутствующих должников в связи с невыделением соответствующих средств в бюджете. В дальнейшем пик банкротства отсутствующих должников пришелся на 2006 г. и более не повторялся.

С самого начала действия нового закона определился и ключевой инициатор процедуры банкротств – им до 2011 г. были уполномоченные органы государственной власти, главным образом налоговые. Их доля в количестве поданных заявлений, например, в 2006 г. составила 87%. В последующие годы она постепенно снижалась, достигнув к 2011 г. 31%. Максимальный объем содержательных банкротств пришелся на 2009–2010 гг. и составил 35,2–36,6 тыс. соответственно².

Из числа наиболее устойчивых тенденций можно выделить крайне низкую эффективность механизма банкротства для достижения целей *восстановления платежеспособности предприятий* в ходе проведения процедур банкротства.

Говоря о значимых изменениях закона, в первую очередь необходимо остановиться на новациях, внесенных на волне кризиса в декабре 2008 г. – апреле 2009 г. (Федеральные законы от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Эти изменения были направлены прежде всего на *повышение прозрачности реализации процедур банкротства*, а именно деятельности арбитражного управляющего (изменение системы выплат, расширение полномочий и повышение ответственности арбитражного управляющего) и соответствующих саморегулируемых организаций (усиление государственного контроля за ними, введение обязательного раскрытия данных об их деятельности, определение порядка использования средств компенсационного фонда).

¹ См.: *Радыгин А., Симачев Ю.* Институт банкротства в России: особенности эволюции, проблемы и перспективы // *Российский журнал менеджмента.* 2005. Т. 2. № 2. С. 43–70.

² *Апелалова Е.А.* Банкротства 2011–2012 гг.: сокращение числа банкротств, новое регулирование и законопроект о реструктуризации долгов граждан // *Российская экономика в 2012 г.: тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2013.

Кроме того, были приняты меры, направленные на противодействие выводу активов, – введение механизмов оспаривания сделок, направленных на вывод активов должника: «подозрительных сделок» и «сделок, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов». Тем самым фактически были приняты законодательные меры, направленные на сужение «серого» поля в сфере банкротств. Также была введена ответственность собственников должника – «контролирующих должника лиц»¹.

Остальные новации 2002–2013 гг. носили преимущественно технический характер. В первую очередь они обеспечивали в той или форме поддержку государственной политики экспансии (активности государственных компаний) в экономике либо защиту интересов отдельных групп лиц и в основном не являлись общими мерами системного развития института банкротств.

Ситуация вновь изменилась в 2014–2015 гг., когда число банкротств превысило за год 14,5 тыс. в 2014 г. (против 12 тыс. в 2013 г.) и сохранялось на таком же уровне в 2015 г. (14,6 тыс.²). Это потребовало и соответствующей реакции регулятора, и, по всей видимости, некоторых системных новаций.

6.2.2. Законодательство о банкротстве 2014–2015 гг.: системные новации

С начала 2014 г. в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»³ были внесены многочисленные изменения разной степени важности, касающиеся как общих положений, так и особенностей банкротства отдельных категорий должников.

Изменения в *общих положениях* частично затронули порядок раскрытия информации (в основном ст. 28), собрание кредиторов (ст. 12, 13, 18), продажу предприятия и имущества должника (ст. 110, 139).

Для предупреждения злоупотреблений со стороны должников и кредиторов было установлено, что для возбуждения арбитражным судом производства по делу о банкротстве требования к должнику – юридическому лицу в совокупности должны составлять не менее 300 тыс. руб. (вместо бывших 100 тыс. руб.) (п. 2 ст. 6, п. 2 ст. 33). В части наблюдения установлено, что с даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения не начисляются финансовые санкции за неисполнение денежных обязательств и обязательных платежей, за исключением текущих платежей; на сумму требований конкурсного кредитора, уполномоченного органа начисляются проценты в размере ставки рефинансирования, установленной Банком России на дату введения наблюдения (пп. 1, 4–6 ст. 63)⁴.

Уточнено, что банкротство – это не только признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, но и неспособность удовлетворить требования о выплате выходных пособий и (или) об

¹ Аневалова Е.А. Банкротства 2009–2010: динамика и тенденции // Экономико-политическая ситуация в России. М.: ИЭП, 2011.

² Базанова Е. Число банкротств компаний увеличилось в конце прошлого года из-за ослабления рубля // Ведомости. 13 января 2016 г.

³ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // РГ. № 209–210. 2 ноября 2002 г.

⁴ См.: подп. «а» п. 2, п. 18 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»...» // РГ. № 299. 31 декабря 2014 г.

оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору (ст. 2)¹. Советующие уточнения были сделаны и в других статьях (ст. 3–5 и пр.).

Работники, бывшие работники должника отныне вправе подавать заявления о признании его банкротом, в том числе путем объединения своих требований (п. 1 ст. 11, п. 5 ст. 39)². В отличие от других заявителей, работники и бывшие работники должника не обязаны погасить судебные расходы, расходы на выплату вознаграждения арбитражным управляющим в случае отсутствия у должника достаточных средств (абз. 3 п. 3 ст. 59).

Введена новая статья 12.1 о собрании работников, бывших работников должника, об избрании представителя работников должника, оплата услуг которого осуществляется за счет должника, что создает предпосылки для появления на юридическом рынке квалифицированных представителей работников должника, независимых от работодателя³.

Изменена очередность удовлетворения требований кредиторов (5 очередей вместо 4), поскольку требования об оплате труда вышеуказанных лиц и требования о выплате выходных пособий вынесены во вторую очередь, отдельную от требований об оплате деятельности лиц, привлеченных арбитражным управляющим. Также установлен порядок пропорционального удовлетворения требований кредиторов второй очереди (см.: п. 2 ст. 134, п. 5 ст. 136)⁴.

Таким образом, законодатель предпринял попытку *защитить наиболее слабую категорию кредиторов, т.е. работников должника*. В то же время банкротство и последующая ликвидация работодателя может привести к нежелательной потере рабочего места, что определенным образом будет сдерживать работника от злоупотреблений, чего не скажешь о других недобросовестных лицах (например, о конкурентах), которые могут использовать этот инструмент ненадлежащим образом. Во избежание этого работодателю необходимо вовремя удовлетворять требования об оплате труда его работников.

Следующий большой блок изменений в общих положениях Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» касается *арбитражных управляющих* и их саморегулируемых организаций (СРО)⁵.

Например, установлено, что по решению коллегиального органа управления СРО может быть увеличен предусмотренный законом минимальный размер страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего (3 млн руб. в год). Коллегиальный орган управления также может обязать управляющего наряду с дополнительным договором обязательного страхования ответственности, заключаемого в связи с утверждением его арбитражным судом в применяемых в деле о

¹ Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 146. 7 июля 2015 г.

² До этого требования об оплате труда учитывались для определения наличия признаков банкротства должника, однако не служили основанием для подачи указанного заявления.

³ Существенные изменения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», касающиеся статуса работников предприятия // СПС КонсультантПлюс. 2015.

⁴ Во-первых, требования о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда в размере не более чем 30 тыс. руб. за каждый месяц на каждого человека. Во-вторых, оставшиеся требования о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда. В-третьих, требования о выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности.

⁵ Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // РГ. № 275. 3 декабря 2014 г.; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ.

банкротстве процедурах, заключить отдельный договор, размер страховой суммы по которому устанавливается указанным органом (пп. 2, 2.1 ст. 24.1).

При утверждении арбитражного управляющего в деле о банкротстве в случае представления СРО информации о несоответствии его кандидатуры предусмотренным требованиям арбитражный суд может принять решение об отказе в утверждении кандидатуры арбитражного управляющего или утвердить его и обязать заключить дополнительный договор страхования ответственности. Размер страховой суммы по договору должен быть не менее размера компенсационного фонда СРО (п. 5 ст. 45).

Также установлено, что минимальный размер компенсационного фонда СРО составляет 20 млн руб., и размер компенсационной выплаты из него, по общему правилу, не может превышать 5 млн руб. применительно к одному случаю причинения убытков (пп. 2, 11 ст. 25.1). Арбитражный управляющий, чьи действия повлекли осуществление компенсационной выплаты, обязан возместить членам организации убытки, возникшие в связи с необходимостью привести размер фонда в соответствие с требованиями законодательства (пп. 4, 5 ст. 20.4).

Таким образом, субсидиарный характер ответственности СРО в пределах средств ее компенсационного фонда по отношению к арбитражному управляющему и его страховщику (т.е. ответственность наступает только после неудовлетворения требования потерпевшего управляющим и его страховщиком) и право организации увеличить размер страховой суммы по договорам обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего *способствуют сохранности компенсационного фонда СРО*. Этой же цели служат обязанность арбитражного управляющего возместить членам СРО убытки, возникшие в связи с необходимостью восстановить размер фонда, и указание максимального размера компенсационной выплаты из компенсационного фонда СРО. Указание минимального размера фонда повышает шансы потерпевших на полное возмещение убытков, причиненных им вследствие неисполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве.

Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» установлено, что решение коллегиального органа управления СРО о прекращении членства арбитражного управляющего в СРО в случае его исключения принимается большинством в две трети голосов от общего числа голосов членов органа (п. 7 ст. 21.1). Поскольку членство в СРО является обязательным условием для осуществления деятельности в качестве арбитражного управляющего, то представляется, что законодатель, установив повышенные требования к порядку исключения из членов СРО, пытается *воспрепятствовать установлению барьеров для входа на рынок*.

В части разбирательства дел о банкротстве в арбитражном суде в заявлении должника больше не определяется кандидатура временного управляющего и указывается только определенная посредством случайного выбора в установленном порядке СРО, из числа членов которой должен быть утвержден временный управляющий (пп. 2, 5 ст. 37)¹.

Расширен перечень оснований для заявления СРО в суд ходатайства об отстранении или освобождении от участия в деле о банкротстве арбитражного управляющего – члена СРО, например, в случае применения к нему административного наказания в виде дисквалификации за совершение административного правонарушения (п. 2 ст. 22, п. 2 ст. 20.5 и др.).

¹ Это правило не распространяется на заявления конкурсного кредитора и уполномоченного органа (п. 2 ст. 39, п. 3 ст. 41).

В целом изменения, касающиеся арбитражных управляющих и их СРО, в первую очередь направлены на предупреждение возможных злоупотреблений со стороны недобросовестных арбитражных управляющих и на повышение качества исполнения их обязанностей.

С 29 декабря 2015 г. (1) увеличен срок привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности до 3 лет; (2) предусмотрена дисквалификация управляющего после повторного административного нарушения на срок от полугода до 3 лет; (3) установлен запрет на назначение арбитражного управляющего в новые процедуры банкротства в течение года с момента его отстранения в другой процедуре. С 1 января 2017 г. увеличиваются минимальный размер компенсационного фонда СРО до 50 млн руб. и размер компенсационной выплаты до 50% фонда¹.

Такое ужесточение требований к арбитражным управляющим и их СРО и усиление роли государства могут привести к *удорожанию процедур банкротства*, к сокращению числа СРО, к *росту уровня коррупции в этой сфере* и к снижению экономической выгоды профессии арбитражного управляющего, в связи с этим законодателю необходимо крайне осторожно относиться к предлагаемым изменениям².

Важным нововведением является то, что теперь для проведения торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должника в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, оператор электронной площадки³, с которым арбитражный управляющий или организатор торгов заключает договор о проведении торгов, обязан являться членом *СРО операторов электронных площадок* (СРО ОЭП), создаваемых в целях развития и регулирования деятельности членов (п. 20 ст. 110).

Законодатель ввел восемь новых статей, регулирующих деятельность этого нового вида СРО, посвященных членству в СРО ОЭП, ее органам, правам и обязанностям, компенсационному фонду, надзору за СРО ОЭП, ответственности оператора электронной площадки и договору обязательного страхования такой ответственности (ст. 111.1–111.8).

СРО ОЭП должна соответствовать общим требованиям Федерального закона «О саморегулируемых организациях»⁴ и специальным достаточно высоким требованиям Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Так, основанием для регистрации некоммерческой организации в качестве СРО ОЭП является наличие двухлетнего опыта работы по проведению торгов в электронной форме у 50% членов организации и наличие 5 тыс. торгов, проведенных всеми членами. Обязательный компенсационный фонд СРО ОЭП формируется в размере 3 млн руб. на каждого члена организации, и оператор электронной площадки обязан возместить другим членам СРО ОЭП ущерб, причиненный осуществлением компенсационной выплаты из фонда. Одним из обязательных условий членства в СРО ОЭП является наличие у оператора электронной площадки договора обязательного страхования ответственности. Минимальный размер страховой суммы по договору составляет 30 млн руб. в год.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 297. 31 декабря 2015 г.

² Окунь С. Регулируй саморегулирование: процедуры банкротства готовы к подорожанию // Коммерсантъ. 25 декабря 2015 г. URL: <http://kommersant.ru/doc/2887181>.

³ Любое юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя, которые проводят торги в электронной форме.

⁴ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // РГ. № 273. 6 декабря 2007 г.

Таким образом, несмотря на то что для регистрации СРО ОЭП необходимо только 10 членов, указанные требования препятствуют созданию некачественных организаций в большом количестве.

Изменения затронули *отдельные категории должников* – негосударственные пенсионные фонды, застройщиков, сельскохозяйственные организации, участников клиринга и клиентов участников клиринга. Для стратегических предприятий и организаций, а также субъектов естественных монополий увеличен минимальный размер требований, которые принимаются во внимание для возбуждения производства по делу о банкротстве, с 500 тыс. до 1 млн руб. (п. 4 ст. 190, п. 3 ст. 197). В целях создания эффективного правового регулирования процесса секьюритизации, обеспечивающего привлечение в российскую экономику дополнительных финансовых ресурсов и расширение круга доступных для инвесторов ценных бумаг, в главу об упрощенных процедурах, применяемых в деле о банкротстве, включен новый параграф о банкротстве специализированного общества и ипотечного агента (§ 3 гл. XI)¹, нормы которого обеспечивают необратимость уступки секьюритизированных финансовых активов для создания возможности осуществления действительной продажи финансовых активов в целях их секьюритизации².

Наибольшие изменения претерпели нормы о банкротстве кредитных организаций и о банкротстве граждан.

Вместо двух статей (ст. 181, 182) нормы о *банкротстве кредитных организаций* были вынесены в отдельный параграф (§ 4.1 гл. IX)³, который сегодня насчитывает почти 100 статей, что позволяет говорить о нем как о самом объемном среди секций, устанавливающих особенности банкротства отдельных категорий должников. Совершенствование законодательства о банкротстве кредитных организаций, соответствующее современным реалиям и способствующее созданию единства правового регулирования и повышению эффективности правоприменения, является своевременным, поскольку значительные (нередко негативные) изменения в деятельности финансового сектора в 2014–2015 гг. (неоднократное падение курса рубля, отзывы лицензий у банков и пр.) привели к очевидным затруднениям в деятельности всех российских финансовых организаций⁴.

С 1 октября 2015 г. вступили в силу параграф о *реструктуризации долгов гражданина* и реализации его имущества, а также параграф об особенностях рассмотрения дела о банкротстве гражданина в случае его смерти⁵ (§ 1.1, 4 гл. X)⁶. До этого Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» уже содержал параграф, регулирующий

¹ См.: п. 38 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ; п. 13 ст. 12 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ // РГ. № 291. 25 декабря 2013 г.

² Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2014.

³ В результате утраты силы Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ. (РГ. № 41–42. 4 марта 1999 г.) См.: п. 22 ст. 7 Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...» // РГ. № 296. 26 декабря 2014 г.

⁴ Синцов Г.В. О некоторых нововведениях в законодательстве о банковском банкротстве // Банковское право. 2015. № 3. С. 17–20.

⁵ Основное нововведение: дело о банкротстве гражданина может быть возбуждено после его смерти или объявления его умершим, т.е. речь идет о банкротстве наследственной массы.

⁶ См.: подп. «б» п. 23 и подп. «е» п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя...» от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ // РГ. № 144. 3 июля 2015 г.

банкротство гражданина (§ 1 гл. X), который фактически не работал¹ и был признан утратившим силу². Нормы нового параграфа являются специальными – не урегулированные ими отношения, связанные с банкротством граждан, регулируются нормами о банкротстве юридических лиц (п. 1 ст. 213.1).

Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании гражданина банкротом обладают гражданин, конкурсный кредитор, уполномоченный орган. Заявление принимается судом при условии, что требования к гражданину составляют не менее 500 тыс. руб. (прежде – 10 тыс. руб.) и не исполнены в течение 3 месяцев с даты, когда они должны быть исполнены (ст. 213.3). Заявление может быть подано конкурсным кредитором или уполномоченным органом при наличии решения суда, вступившего в законную силу и подтверждающего требования кредиторов. Не требуют наличия судебного решения требования об уплате обязательных платежей; требования, подтвержденные исполнительной надписью нотариуса, и пр. (пп. 1, 2 ст. 213.5).

В заявлении о признании гражданина банкротом указывается СРО, из числа членов которой должен быть утвержден финансовый управляющий, а не определенный управляющий, как в случае с заявлением конкурсного кредитора или уполномоченного органа о признании юридического лица банкротом (в заявлении самого должника – юридического лица также указывается только СРО) (п. 2 ст. 39, п. 3 ст. 41). Денежные средства на выплату вознаграждения финансовому управляющему в размере, равном фиксированной сумме вознаграждения финансового управляющего за одну процедуру, применяемую в деле о банкротстве гражданина (10 тыс. руб. (п. 3 ст. 20.6)), вносятся в депозит арбитражного суда (п. 4 ст. 213.4, пп. 3, 4 ст. 213.5).

По результатам рассмотрения обоснованности заявления суд выносит определение или о признании его необоснованным, или о признании заявления обоснованным и введении реструктуризации долгов гражданина. В последнем случае должна быть доказана неплатежеспособность гражданина (см. пп. 1–3 ст. 213.6). Если гражданин не соответствует требованиям для утверждения плана реструктуризации долгов, суд вправе на основании ходатайства гражданина вынести решение о признании его банкротом и о введении процедуры реализации его имущества (п. 8 ст. 213.6).

Следует отметить, что первоначальные изменения предлагали рассмотрение дел о банкротстве граждан не арбитражными судами, а судами общей юрисдикции, совершенно не привычными к такой категории дел. Однако соответствующие положения были исключены до того, как стали действительными³. Сейчас на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, предусматривающий распределение дел о банкротстве граждан между указанными судами⁴.

¹ См. здесь и далее: *Лотфуллин Р.* Банкротство физических лиц. К каким процедурам и последствиям готовиться кредиторам // Юрист компании. 2015. № 9. С. 16.

² См.: подп. «а» п. 23 ст. 6 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ.

³ См.: п. 6 ст. 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»...» от 29 декабря 2014 г. № 476-ФЗ // РГ. № 299. 31 декабря 2014 г.; ст. 12 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ.

⁴ Законопроект № 831972-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части изменения подсудности рассмотрения дел о банкротстве физических лиц). URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=831972-6&02>.

Процедуры, применяемые в деле о банкротстве гражданина, – реструктуризация его долгов, реализация имущества, мировое соглашение (ст. 213.2) – представляют собой упрощенный вариант процедур банкротства юридического лица¹.

На граждан и юридические лица распространяются идентичные нормы о заключении *мирового соглашения* (гл. VIII, ст. 213.31).

Реструктуризация долгов гражданина представляет собой своеобразное сочетание процедур наблюдения и финансового оздоровления для должника – юридического лица и является реабилитационной процедурой, направленной на восстановление платежеспособности гражданина и погашение его задолженности перед кредиторами в соответствии с планом реструктуризации долгов. Процедура реструктуризации долгов гражданина применяется в целях обеспечения сохранности его имущества, проведения анализа его финансового состояния, составления реестра требований кредиторов и проведения первого собрания кредиторов (ст. 213.11).

Не позднее чем в течение 10 дней с даты истечения 2 месяцев, отведенных для предъявления требований к гражданину (п. 2 ст. 213.8)², он, кредитор или уполномоченный орган вправе направить финансовому управляющему, конкурсным кредиторам, в уполномоченный орган проект плана реструктуризации долгов гражданина. При этом проблемными моментами являются доступ кредитора к информации (перечень имущества гражданина, сведения о кредиторской задолженности и пр.), прилагаемой к плану (ст. 213.15), и неопределенность последствий пропуска срока для его направления.

Если финансовым управляющим не получено ни одного проекта, он представляет на рассмотрение собрания кредиторов предложение о признании гражданина банкротом и о введении реализации его имущества. Финансовый управляющий обязан провести первое собрание кредиторов³ не ранее чем через 20 дней с даты направления проекта, но не позднее чем в течение 60 дней со дня истечения 2 месяцев, отведенных для предъявления требований к гражданину (пп. 1, 4, 5 ст. 213.12).

Арбитражный суд по результатам рассмотрения плана реструктуризации долгов гражданина может вынести определение об утверждении плана или об отказе в утверждении плана, о признании гражданина банкротом и о введении реализации его имущества (об основаниях для отказа см. ст. 213.18) (пп. 1, 3 ст. 213.17)⁴.

Срок реализации плана не может быть более чем 3 года (п. 2 ст. 213.14). По итогам рассмотрения результатов исполнения плана суд принимает определение о завершении

¹ Для сокращения расходов гражданина опубликование сведений в ходе процедур, применяемых в деле о его банкротстве, в официальном издании не требуется (п. 1 ст. 213.7).

² В случае пропуска указанного срока по уважительной причине он может быть восстановлен судом (п. 2 ст. 213.8).

³ В отличие от собрания кредиторов должника – юридического лица собрание кредиторов в случае банкротства гражданина может проводиться в форме заочного голосования (без совместного присутствия) (пп. 4, 8 ст. 213.8).

Здесь же скажем несколько слов об отличительных особенностях правового положения кредитора, требования которого обеспечены залогом имущества гражданина. Такой кредитор имеет право голоса на собрании кредиторов в ходе всех процедур, применяемых в деле о банкротстве гражданина (п. 4 ст. 213.10), поскольку часто у должника-гражданина есть всего один залоговый кредитор. Кроме того, 80% суммы, вырученной от реализации предмета залога, направляется на погашение требований залогового кредитора (п. 5 ст. 213.27); план реструктуризации долгов гражданина должен предусматривать преимущественное удовлетворение требований такого кредитора за счет выручки от реализации предмета залога (п. 3 ст. 213.14).

⁴ О последствиях утверждения плана, о внесении в него изменений, о завершении исполнения плана и его отмене см. ст. 213.19–213.23.

реструктуризации долгов гражданина или определение об отмене плана и решение о признании гражданина банкротом (п. 5 ст. 213.22).

Реализация имущества гражданина – реабилитационная процедура, схожая с конкурсным производством для должника – юридического лица, которая применяется в деле о банкротстве к признанному банкротом гражданину в целях соразмерного удовлетворения требований кредиторов.

В случае принятия арбитражным судом решения о признании гражданина банкротом суд принимает решение о введении реализации имущества гражданина на срок не более чем 6 месяцев (в отличие от конкурсного производства указанный срок может продлеваться) (п. 2 ст. 213.24).

Все имущество гражданина, имеющееся на дату принятия решения суда о признании гражданина банкротом и введении реализации его имущества и выявленное после даты принятия указанного решения, составляет конкурсную массу¹, за исключением имущества, на которое не может быть обращено взыскание, например, предметы обычной домашней обстановки и обихода (п. 1 ст. 446 ГПК РФ²; пп. 1, 3 ст. 213.25).

Для минимизации расходов по делам о банкротстве граждан оценка имущества гражданина проводится финансовым управляющим самостоятельно. В случае привлечения оценщика собранием кредиторов оплата расходов на проведение данной оценки осуществляется за счет лиц, голосовавших за принятие такого решения (п. 2 ст. 213.26). При этом в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» не говорится о том, как проводится описание имущества гражданина финансовым управляющим, необходимая для оценки имущества (п. 6 ст. 213.26). На деле финансовый управляющий получает информацию об имуществе гражданина только от самого гражданина и органов государственной власти (п. 7 ст. 213.9) и не имеет доступа в помещения должника, как в случае с конкурсным управляющим по отношению к должнику – юридическому лицу³.

Стремление законодателя уменьшить затраты по делам о банкротстве граждан, также выражающееся в небольшом размере вознаграждения финансового управляющего⁴ в сочетании с повышенными требованиями к нему, может привести к некачественному исполнению финансовым управляющим своих обязанностей.

Говоря об особенностях реализации имущества гражданина, следует отметить, что положение о порядке, об условиях и о сроках реализации имущества с указанием начальной цены его продажи представляется финансовым управляющим для утверждения в арбитражный суд, а не собранию кредиторов, как в случае с банкротством юридического лица (п. 1 ст. 213.26).

За рядом исключений, имущество гражданина подлежит реализации на торгах, если иное не предусмотрено решением собрания кредиторов или определением суда (пп. 3, 7 ст. 213.26). Порядок удовлетворения требований кредиторов гражданина в основном соответствует порядку удовлетворения требований кредиторов юридического лица (ст. 213.27).

¹ Представляется, что имуществу гражданина, подлежащему реализации, можно было дать соответствующее название, а не обозначать его термином «конкурсная масса», используемым в ходе конкурсного производства – процедуры банкротства юридического лица.

² Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // РГ. № 220. 20 ноября 2002 г.

³ *Лотфуллин Р.* Банкротство физических лиц. К каким процедурам и последствиям готовиться кредиторам // Юрист компании. 2015. № 9. С. 28.

⁴ Фиксированная единовременная сумма – 10 тыс. руб. и 2% от удовлетворенных требований кредиторов или выручки от реализации имущества гражданина (п. 4 ст. 213.4, п. 4 ст. 213.5, п. 3, 4 ст. 213.9, пп. 3, 17 ст. 20.6).

После завершения расчетов с кредиторами гражданин, признанный банкротом, освобождается от дальнейшего исполнения требований кредиторов (п. 3 ст. 213.28). В целях предупреждения возможных злоупотреблений со стороны должников законодатель установил случаи, когда освобождение гражданина от обязательств не допускается (пп. 3–6 ст. 213.28). Например, сохраняют силу требования кредиторов по текущим платежам. В этих же целях в случае повторного признания гражданина банкротом в течение 5 лет правило об освобождении гражданина от обязательств не применяется (п. 2 ст. 213.30).

Тем не менее представляется, что институт банкротства граждан в большей степени соответствует интересам самих должников, и кредиторам выгоднее взыскивать долги через суд и исполнительное производство. Это обстоятельство, а также ряд уже названных пробелов в действующем регулировании позволяют говорить о вероятности новых изменений в этой области.

Примечательно, что в законодательстве других стран гражданин-должник, не являющийся индивидуальным предпринимателем, обозначается как потребитель-должник. Связано это с тем, что проблема банкротства физических лиц находится в неразрывной связи с выдачей потребительских кредитов. По некоторым данным, 34 млн россиян (т.е. 45% экономически активного населения) имеют невыплаченные потребительские кредиты. При этом общий объем кредитов физическим лицам превысил к концу 2015 г. 9 трлн руб., а просроченная задолженность только за 2014 г. выросла более чем на 40%. Состояние сектора потребительского кредитования уже становится макроэкономической проблемой, угрожает стабильности российской банковской системы¹.

За относительно недолгое время действия нового параграфа о реструктуризации долгов гражданина и реализации его имущества уже известны случаи обращения с заявлениями о признании гражданина банкротом, признанными арбитражным судом обоснованными, с последующим введением процедур реструктуризации долгов и реализации имущества гражданина².

* * *

В целом, подводя итоги, необходимо отметить, что за двадцать с небольшим лет страна прошла путь от первого закона о банкротстве, не получившего широкого применения, через второй закон о банкротстве, использовавшийся нередко на практике для передела собственности путем захвата предприятий, к третьему – ныне действующему – закону о несостоятельности, оказавшемуся наиболее жизнеспособным.

Являясь прокредиторским, он разрешил часть имеющихся проблем, таких как:

- снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- повышение эффективности контроля за деятельностью арбитражных управляющих;

¹ Шишмарева Т.П. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и практика его применения: учебное пособие для экзамена по Единой программе подготовки арбитражных управляющих. М.: Статут, 2015; Гришаев С.П. Потребительское кредитование. Комментарий законодательства // СПС Консультант-Плюс. 2015.

² См., например: Дело № А56-71378/2015. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/eaf44644-d31e-4a2e-a1c0-90600e2d831a/A56-71378-2015_20151223_Opredelenie.pdf; Дело № А41-94274/15. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b81ba9a4-cdba-4ed8-85a7-eda7e58b1176/A41-94274-2015_20151221_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

– установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе и некоторых других.

Новации, внесенные в третий закон о банкротстве на волне кризиса 2008–2009 гг., сузили «серое» поле в сфере банкротства, введя механизмы оспаривания сделок, направленных на вывод активов, и повысили прозрачность реализации процедур банкротства за счет изменения регулирования деятельности арбитражного управляющего и соответствующих саморегулируемых организаций.

Системные новации, внесенные в третий закон в 2014–2015 гг., были направлены на предупреждение злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц, в основном участвующих в деле о банкротстве, и на повышение эффективности применения института банкротства. В целом оценивая внесенные изменения как положительные, важно отметить, что проблема неэффективности процедур банкротства для восстановления платежеспособности должника по-прежнему является актуальной и могла бы определить вектор дальнейшего совершенствования законодательства.

6.3. Рынок недвижимости РФ

6.3.1. Рынок земельных участков¹

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2015 г. составила 115,4 млн га, или 6,8% земель Российской Федерации, против 117 млн га (6,84%) на 1 января 2014 г. (табл. 9). Площадь земель в государственной и муниципальной собственности, в собственности юридических лиц, напротив, возрастает. В собственности юридических лиц площадь земельных участков увеличилась за год на 1,3 млн га и составила 17,2 млн га, или 1,0% земель РФ. Земельные доли граждан на 1 января 2015 г. уменьшились на 3,0 млн га и составили в земельном фонде страны 5,2% (89,3 млн га), или 67,3% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране. При этом земли на иных правах собственности граждан увеличились на 1,4 млн га. Уменьшение площади земель на праве долевой собственности – фактор положительный, так как земли долевой собственности в силу неполноты права долевой собственности используются неэффективно.

Таблица 9

**Структура земель Российской Федерации по формам собственности,
2011–2014 гг.**

Форма собственности	01.01.2012		01.01.2013		01.01.2014		01.01.2015		
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%	
В государственной и муниципальной собственности	1576,7	92,2	1576,8	92,22	1576,9	92,23	1577,3	92,25	
В собственности граждан	119,6	7	118,3	6,92	117	6,84	115,4	6,8	
В том числе:	земельные доли граждан	97,6	5,7	94,9	5,55	92,3	5,4	89,3	5,2
	на иных правах собственности граждан	22	1,3	23,4	1,37	24,7	1,57	26,1	1,52
В собственности юридических лиц	13,5	0,8	14,7	0,86	15,9	0,93	17,2	1,0	
Всего в частной собственности	133,1	7,8	133	7,78	132,9	7,77	132,6	7,8	

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году».

¹ Авторы раздела: Г. Задонский – РАНХиГС при Президенте РФ.

В 14 субъектах РФ доля приватизированного земельного фонда на 1 января 2015 г., как и в 2014 г., превысила 40% земельного фонда субъекта. Это в основном южные и юго-западные области. В 12 субъектах Российской Федерации доля приватизированных земель составляет менее 0,4%. Южный федеральный округ имеет наибольший показатель – 43,11%, наименьший показатель у Дальневосточного – 0,32%; среднее значение по Российской Федерации – 6,75%. В Москве в собственности граждан находится 6,99% земли, а в Санкт-Петербурге – 6,41% (табл. 10).

Таблица 10

**Уровень приватизации земель по федеральным округам и субъектам
Российской Федерации на 1 января 2015 г.***

Федеральные округа, субъекты Российской Федерации	Уровень приватизации гражданами, %	Уровень приватизации юридическими лицами, %	Общая площадь, тыс. га	В собственности граждан, тыс. га	В собственности юридических лиц, тыс. га	Место по уровню приватизации гражданами
Южный	43,11	4,60	42 087,6	18 43,3	1937,3	I
Ростовская область	61,54	6,57	10 096,7	6 213,5	662,9	1
Волгоградская область	55,79	5,65	11 287,7	6 296,9	637,2	4
Астраханская область	18,16	1,81	4 902,4	890,1	88,7	38
Приволжский	29,26	4,96	10 3697,5	30 341,5	5143	II
Оренбургская область	58,29	2,43	12 370,2	7 210,2	301,2	3
Саратовская область	54,52	8,36	10 124	5 520	846,3	5
Пермский край	7,54	2,26	16 023,6	1 207,8	362,9	52
Центральный	28,89	8,69	65 020,5	18 786,6	5651,9	III
Орловская область	50,82	9,56	2 465,2	1 252,7	235,6	6
Воронежская область	47,98	8,37	5 221,6	2 505,5	436,8	8
Московская область	16,59	12,07	4 432,9	735,3	535,2	41
г. Москва	6,99	12,61	256,1	17,9	32,3	53
Северо-Кавказский	24,60	3,06	17 043,9	4 192,6	520,7	IV
Ставропольский край	58,68	7,51	6 616	3 882,5	496,7	2
Карачаево-Черкесская Республика	18,59	0,48	1 427,7	265,4	6,8	36
Республика Северная Осетия–Алания	1,29	0,79	798,7	10,3	6,3	77
Россия	6,75	1,01	1 709 911	115 385,7	17 213,6	V
Сибирский	5,65	0,38	514 495,3	29 050,7	1 946,6	VI
Алтайский край	37,16	2,13	16 799,6	6 243,3	358,2	15
Омская область	32,28	3,80	14 114	4 556,3	536,8	24
Республика Тыва	0,42	0,02	16 860,4	71,6	3,2	71
Уральский	4,85	0,49	181 849,7	8 822,1	887,7	VII
Курганская область	41,40	3,45	7 148,8	2 959,5	246,7	12
Челябинская область	33,01	2,13	8 852,9	2 922	188,6	56
Ямало-Ненецкий АО	0,00	0,00	76 925	1,6	0,7	82
Северо-Западный	2,40	0,44	168 697,2	4 049	740,8	VIII
Калининградская область	29,50	9,55	1 512,5	446,2	144,5	27
Псковская область	26,54	2,88	5 539,9	1 470,2	159,6	30
г. Санкт-Петербург	6,41	17,11	140,3	9	24	55
Ненецкий АО	0,00	0,00	17 681	0,2	0,1	83
Дальневосточный	0,32	0,06	616 932,9	1 989,4	384,1	IX
Приморский край	4,28	1,00	16 467,3	704,3	164,1	59
Еврейская автономная область	2,85	0,03	3 627,1	103,4	1,1	61
Чукотский АО	0,00	0,00	72148,1	0,2	0,2	84
Крымский						X
г. Севастополь	12,15	1,74	86,4	10,5	1,5	47

* В каждом федеральном округе приведены два субъекта Федерации, имеющие наибольшие показатели по доле земельных участков в собственности граждан, и субъект Федерации с наименьшим показателем. Дополнительно представлены Московская область, Москва и Санкт-Петербург.

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году».

К началу 2015 г. 8041,2 тыс. семей обеспечено для индивидуального жилищного строительства земельными участками общей площадью 1002,9 тыс. га, что больше по количеству семей на 2,01%, а по площади на 1,56%, чем в 2013 г. В 2014 г. более 158,6 тыс. граждан приобрели земельные участки для индивидуального жилищного строительства на площади 15,4 тыс. га. Наибольшее число граждан, владеющих земельными участками, предназначенными для строительства жилья, приходится на Краснодарский край (454,4 тыс.), на Московскую (406,9 тыс.), Ростовскую (343,0 тыс.), Кемеровскую (317,9 тыс.), Свердловскую (299,6 тыс.), Иркутскую (252,3 тыс.) области, на Республику Башкортостан (220,5 тыс.), Ставропольский край (210,9 тыс.), Чеченскую Республику (206,5 тыс.), Воронежскую область (203,8 тыс.), Пермский край (182,1 тыс.), Республику Татарстан (180,4 тыс.), Саратовскую (178,5 тыс.), Волгоградскую (177,4 тыс.), Нижегородскую (154,2 тыс.), Ленинградскую (152,4 тыс.), Оренбургскую (148,3 тыс.) области, Красноярский (157,7 тыс.), Алтайский (144,3 тыс.) край, Республику Дагестан (133,9 тыс.), Пензенскую (139,1 тыс.), Белгородскую (132,5 тыс.) области (табл. 11).

Таблица 11

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, 2012–2014 гг.

Структура собственности	2012		2013		2014	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
В частной собственности	546,2	56,7	576,9	58,4	606,5	60,5
В государственной и муниципальной собственности	417,6	43,3	410,6	41,6	396,4	39,5
В том числе:						
в постоянном бессрочном пользовании	202,7	21	197,4	20	187,9	18,7
в аренде	119,1	12,3	120,4	12,2	121,4	12,1
в безвозмездном срочном пользовании	3,5	0,4	2,5	0,2	1,2	0,1
в пожизненном наследуемом владении	54,8	5,7	54,0	5,5	52,4	5,2
без оформления права на землю	37,5	3,9	36,3	3,7	33,5	3,4
Итого	963,8	100	987,5	100	1002,9	100

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г.».

По данным Росреестра, процесс «дачной амнистии», регистрации в упрощенном порядке права собственности граждан на земельные участки, предоставленные до введения Земельного кодекса РФ, для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного, а также индивидуального жилищного строительства, замедляется (рис. 1).

По данным Росреестра, итоговый объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки на 1 октября 2015 г. (4 420 376 актов) увеличился по сравнению с 1 октября 2014 г. на 1,07%. Количество зарегистрированных прав юридических лиц на земельные участки в те же сроки (176 357 актов) уменьшилось на 13,72% (в отличие от роста на 1 октября 2014 г. на 5,1% относительно 1 октября 2013 г.). Аренда земельных участков физическими лицами (63 252 акта) на 1 октября 2015 г. увеличилась на 11,8% по сравнению с 1 октября 2014 г. (в отличие от снижения на 1 октября 2014 г. на 3,84% по сравнению с 1 октября 2013 г.). Аренда юридическими лицами (15 677 актов) уменьшилась за этот же срок на 55,1% (в добавление к снижению на 41,9% на 1 октября 2014 г. относительно 1 октября 2013 г.).



Рис. 1. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

Источник: по данным Росреестра.

По сравнению с 1 октября 2014 г. на 1 октября 2015 г. количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц (429157 акта) снизилось на 12,61% (при сравнении с той же ситуацией на 1 октября 2014 г. снижение составило 29,1% относительно 1 октября 2013 г.). Для юридических лиц (95 141 акт) в 2015 г. количество зарегистрированных ипотек уменьшилось на 12,4%.

6.3.2. Жилищное кредитование¹

В 2015 г., по данным ЦБ РФ, кредитные организации предоставили 691 943 ипотечных жилищных кредита (ИЖК) на сумму 1147,339 млрд руб., что составляет 68,32% от количества ИЖК, предоставленных в 2014 г., и 65,04% по денежному выражению. В эти же сроки предоставлено 706 786 ЖК на сумму 1168,222 млрд руб., что по количеству кредитов составляет 66,71%, а по денежным средствам 64,14% от предоставленных кредитов.

Объем потребительского кредитования в 2015 г. уменьшился до 67,92% относительно 2014 г. и составил 5,861 трлн руб. В IV квартале 2015 г. объем потребительского кредитования снизился до 1,738 трлн руб., что составило 77,75% от IV квартала 2014 г. (рис. 2).



Рис. 2. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2007–2015 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

¹ Автор раздела: Г. Задонский – РАНХиГС при Президенте РФ.

Доля выданных в 2015 г. ИЖК в объеме потребительских кредитов уменьшилась на 2,08 п.п. по сравнению 2014 г. и достигла 22,18%. Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК и ИЖК сохранилась, и в 2015 г. доля НЖК в объеме ИЖК была в 2015 г. меньше доли НЖК в 2014 г. на 1,73 п.п., составив 1,58% (рис. 3).

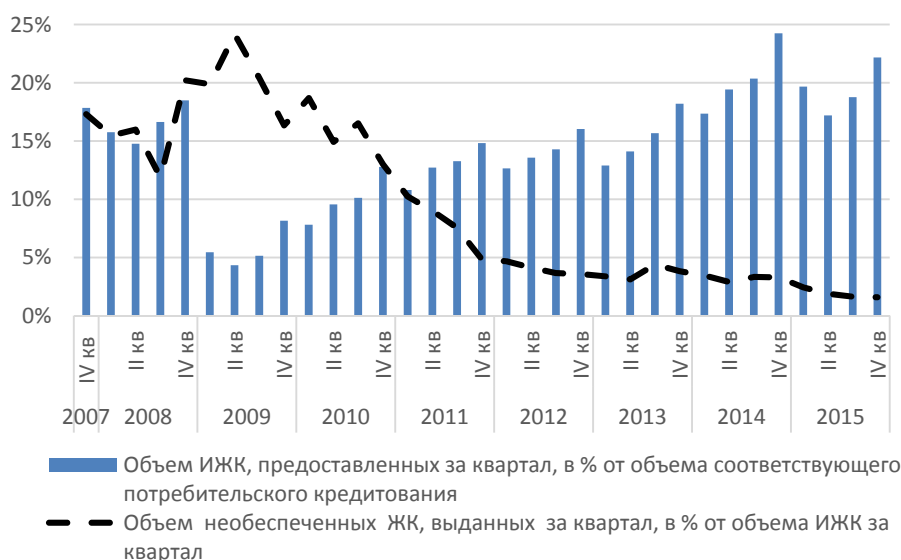


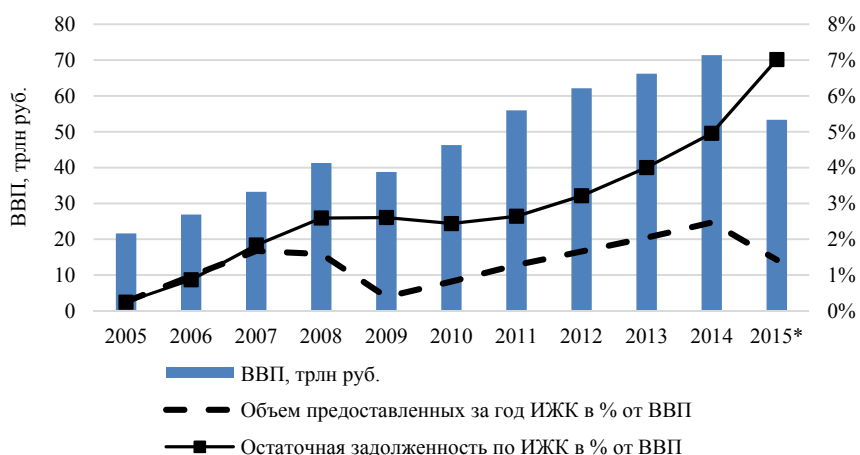
Рис. 3. Динамика соотношений между объемами за квартал ИЖК, НЖК и потребительского кредитования, 2007–2015 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

По данным Росреестра, представленным АИЖК, в III квартале 2015 г. доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, снизилась относительно III квартала 2014 г. на 2,9 п.п. и составила 24,8%, т.е. четверть квартир приобретены в III квартале 2015 г. с использованием ипотеки.

Объем предоставленных на 1 октября 2015 г. ИЖК в процентах от соответствующего значения ВВП снизился до 1,43% против 2,47% на 1 октября 2014 г. Задолженность по ИЖК на 1 октября 2015 г. повысилась до 7,02% от соответствующего ВВП против 4,96% на 1 октября 2014 г. (рис. 4).

На 1 января 2016 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 11,72% по сравнению с 1 января 2015 г. и составила 3789,4 млрд руб. Просроченная задолженность по ИЖК в рублях по этим кредитам (39,4 млрд руб.) уже увеличилась на 36,06% относительно 1 января 2015 г., а в процентах относительно остаточной задолженности составила 1,04%, что на 0,19 п.п. больше, чем на 1 января 2015 г. Последнее свидетельствует о снижении качества портфеля рублевых ипотек за этот период по сравнению с предыдущим годом (рис. 5).



* Январь–сентябрь 2015 г.

Рис. 4. Динамика ипотечного жилищного кредитования, % ВВП

Источник: по данным ЦБ РФ.



Рис. 5. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам

Источник: по данным ЦБ РФ.

Доля задолженности ИЖК с просроченными платежами от 1 дня и более в общей сумме задолженности в 2015 г. составила 5,34%, что на 0,85 п.п. больше, чем в 2014 г. Наряду с этим доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным кредитам) в общей сумме задолженности увеличилась и за 2015 г. составила 2,47%, что на 0,71 п.п. больше, чем за 2014 г. Просроченная

задолженность по ИЖК в процентах от общей суммы задолженности составила за 2015 г. 1,69%, что на 0,38 п.п. больше, чем за 2014 г. (рис. 6).

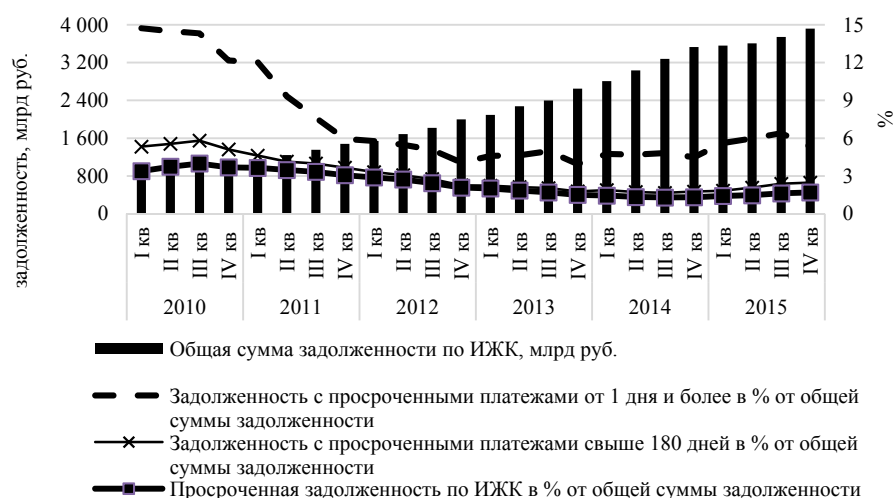


Рис. 6. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей

Источник: по данным ЦБ РФ.

Средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2015 г. снизилась с максимального значения 14,71% в феврале до 12,73% за декабрь. Тем не менее ставка за декабрь оказалась выше ставки за ноябрь на 0,44 п.п. Ставка за год составила 13,33%. Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2015 г. варьировал от 14,21 до 15,3 года (рис. 7).

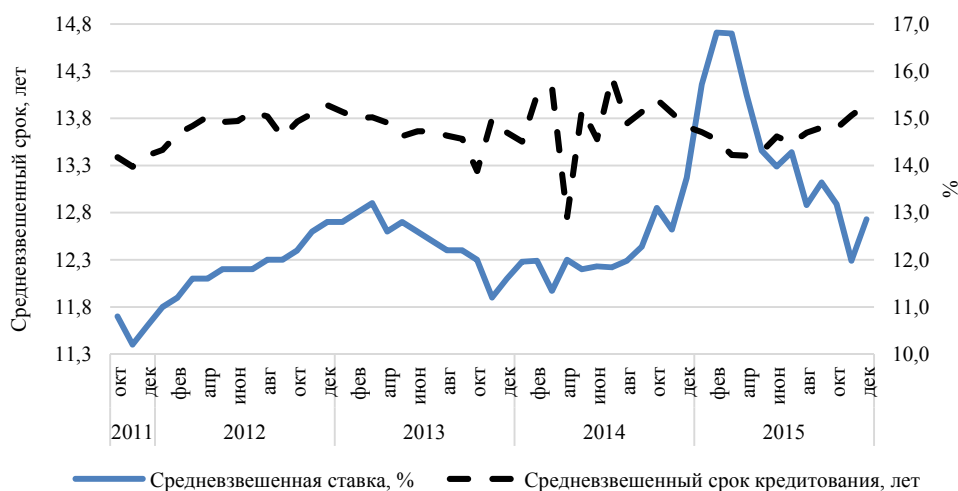


Рис. 7. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца

Источник: по данным ЦБ РФ.

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте снизилась с максимального значения 11,8% на 1 апреля 2015 г. до 9,82% на 1 января 2016 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2016 г. составил 3,97 лет.

На 1 июля 2015 г. средствами заемщиков досрочно погашено ИЖК на сумму 162 млрд руб., что на 4,76% больше, чем на 1 июля 2014 г. От объема, предоставленных в первом полугодии ИЖК за 2015 г., эта сумма составляет 35,17%. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено ИЖК на сумму 1,655 млрд руб., что на 16,62 % меньше, чем за 1-е полугодие 2014 г.

До 31 декабря 2017 г. продлен соответствующим Постановлением Правительства № 404 срок реализации программы «Жилье для российской семьи».

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 373 АО «АИЖК» реализует программу реструктуризации ИЖК (займов) для заемщиков, оказавшихся в сложной финансовой ситуации. В декабре 2015 г. в программу были внесены изменения, в том числе увеличена максимальная сумма возмещения от АО «АИЖК» с 200 до 600 тыс. руб.

В рамках программы «Стимул» в 48 регионах за период с 1 октября 2009 г. по 1 ноября 2015 г. по подписанным соглашениям объем обязательств АИЖК составил 119,5 млрд руб. Объем выданных АИЖК займов банкам, кредитующим проекты строительства жилья в рамках программы «Стимул», составил 72,6 млрд руб. при ставке 8,0%. Объем кредитов, выданных банками юридическим лицам на жилищное строительство в рамках программы «Стимул», – 129,611 млрд руб. при средней ставке кредитования 13,2%. Общая площадь жилых зданий, построенных участниками программы «Стимул», – 6,4 млн кв.м.

Всего на январь–октябрь 2015 г. было осуществлено 15 выпусков жилищных облигаций с ипотечным покрытием на общую сумму 64,3 млрд руб. По состоянию на 1 ноября 2015 г. в обращении находилось 24 выпуска облигаций АО «АИЖК» на общую сумму 156,5 млрд руб., обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации и 3 выпусками биржевых облигаций АО «АИЖК» на сумму 15 млрд руб.

6.3.3. Динамика цен на жилую недвижимость¹

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 12*. Данные представлены аналитиками рынка недвижимости, которые выполняют сбор, верификацию и обработку данных по единой методике, рекомендованной РГР².

В исследованную выборку входят 28 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные данные по 85–90 населенным пунктам), в том числе 23 города, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения более 42,1 млн человек³.

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Г. Стерник – Московская ассоциация риэлторов по аналитике и консалтингу, ООО Sternik's Consulting.

² Источниками данных являются: Комитет МАР по аналитике и консалтингу (по данным ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки»), ООО «Стернике Консалтинг», ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург), ООО «ИНДУСТРИЯ-Р» (Владивосток), а также Публичный график динамики цен на вторичном рынке городов России (URL: <http://realtymarket.ru/Publi-nii-grafik-cen-vtori-noi-nedvijimosti-gorodo/>).

³ По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см.: Мальгинов Г., Стерник Г. Цены на рынке жилья // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: ИЭП, 2015. С. 526–531), в ней отсутствуют Ростов-

В выборке представлены:

- Москва (около 12,2 млн человек);
- Подмосковье (с суммарным городским населением 5,9 млн человек) и Санкт-Петербург (около 5,2 млн человек) (в совокупности – 11,1 млн человек);
- 9 городов с населением более 1 млн человек (помимо двух столиц) (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Красноярск, Пермь, Воронеж) (в совокупности – более 10,8 млн человек);
- 9 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек (Тольятти, Тюмень, Барнаул, Иркутск, Ульяновск, Владивосток, Ярославль, Кемерово, Рязань) (в совокупности – около 5,6 млн человек);
- 6 городов с населением от 200 до 500 тыс. человек (Киров, Ставрополь, Владимир, Сургут, Смоленск, Шахты) (в совокупности – около 2,2 млн человек);
- 2 города с населением менее 200 тыс. человек (Первоуральск, Тобольск) (в совокупности – более 0,2 млн человек).

Таблица 12

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2013–2015 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.		Индекс цен в декабре 2015 г. к декабрю 2014 г.	
	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	декабрь 2015 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	203,3	226,6	218,5	1,115	1,000	0,964	0,854
Санкт-Петербург	96,0	103,0	103,0	1,073	0,963	1,000	0,886
Владивосток		95,0	96,8			1,019	0,903
Московская область	88,2	93,4	90,9	1,059	0,951	0,973	0,862
Сургут (Тюменская область)	87,0	78,5	71,3	0,902	0,810	0,908	0,804
Екатеринбург	72,8	76,2	70,7	1,047	0,940	0,928	0,828
Тюмень	65,7	63,8	58,9	0,971	0,872	0,923	0,818
Казань	63,7	66,6	65,3	1,046	0,939	0,980	0,868
Новосибирск	61,4	65,6	60,4	1,068	0,959	0,921	0,816
Красноярск	61,0	61,4	54,8	1,007	0,904	0,893	0,791
Иркутск	59,7	60,9	57,9	1,020	0,916	0,951	0,842
Самара	58,5	64,6	62,6	1,104	0,991	0,969	0,858
Ярославль	57,7	57,3	53,6	0,993	0,891	0,935	0,829
Пермь	54,7	52,6	52,7	0,962	0,863	1,002	0,888
Владимир	52,7	55,1	52,7	1,046	0,939	0,956	0,847
Кемерово	52,1	53,5	49,1	1,027	0,922	0,918	0,813
Тобольск (Тюменская область)	51,1	49,2	44,3	0,963	0,864	0,900	0,797
Воронеж	48,8	52,0	45,8	1,066	0,957	0,881	0,780
Киров	48,5	50,9	47,7	1,049	0,942	0,937	0,830
Барнаул	48,3	49,8	46,5	1,031	0,926	0,934	0,827
Смоленск	48,1	51,3	46,9	1,067	0,957	0,914	0,810
Омск	47,4	48,7	46,7	1,027	0,922	0,959	0,849
Рязань	45,8	48,0	45,8	1,048	0,941	0,954	0,845
Тольятти (Самарская область)	45,7	48,3	44,8	1,057	0,949	0,928	0,822
Челябинск	43,0	47,0	41,6	1,093	0,981	0,885	0,784
Ульяновск	42,3	43,5	41,2	1,028	0,923	0,947	0,839
Первоуральск (Свердловская область)		42,9	38,6			0,900	0,797
Ставрополь	35,5	39,0	37,6	1,099	0,986	0,964	0,854
Шахты (Ростовская область)	30,9	34,2	34,8	1,107	0,994	1,018	0,902

на-Дону, Краснодар, Оренбург, Чебоксары, Тверь, группы городов-райцентров Башкортостана и Самарской области, но добавлены Челябинск, Владивосток, Ярославль.

В Москве на вторичном рынке повышение цен продолжалось до марта 2015 г. (244,4 тыс. руб./кв. м). Затем под влиянием субсидированной ипотеки произошел сдвиг спроса в сторону первичного рынка, и к маю цены несколько снизились (до 235,0 тыс. руб./кв. м), стабилизовавшись летом на этом уровне. С осени возобновилось падение цен, которые к концу года оказались ниже уровня декабря 2014 г. на 3,6%, составив 218,5 тыс. руб./кв. м.

На вторичном рынке Подмосковья цены росли до мая (95,8 тыс. руб./кв. м), затем плавно понижались примерно до 94,0 тыс. руб./кв. м в августе–сентябре. Эта тенденция наблюдалась и далее, в результате чего к концу года цены, как и в Москве, опустились ниже уровня декабря 2014 г. на 2,7% – до 90,9 тыс. руб./кв. м.

В Санкт-Петербурге на вторичном рынке цены повышались до марта (107,3 тыс. руб./кв. м), затем к июню снизились до 104,5 тыс. руб./кв. м, вернувшись далее к концу года к уровню декабря 2014 г. (103,0 тыс. руб./кв. м). Таким образом, в столичных регионах в течение года существенного изменения в динамике цен предложения жилья не наблюдалось. На фоне серьезных изменений масштаба ипотечной поддержки и объемов сделок с квартирами продавцы упорно держали цены предложения без существенных изменений.

В других регионах ситуация складывалась аналогично. На вторичном рынке в большинстве из представленных в выборке городов в первые один–два месяца цены предложения повышались, а затем началось снижение.

В целом по итогам года произошло падение цен почти во всех городах, кроме Санкт-Петербурга, а также Перми, Владивостока и Шахт (Ростовская область), где наблюдался незначительный (менее 2%) рост номинальных цен, находившийся в рамках общей тенденции роста в I квартале с последующим постоянным снижением (в случае Перми и Владивостока). В группу городов с менее заметным снижением цен (в пределах до 5%), помимо Москвы и Подмосковья, вошли Казань, Самара, Омск, Владимир, Рязань, Иркутск. На другом полюсе оказались Воронеж, Челябинск, Красноярск, Тобольск, Первоуральск, где цены упали на 10–12%. В остальных городах падение цен составило от 5 до 10%.

В большинстве городов выборки рост номинальных цен на жилье по итогам 2014 г. сменился их падением в 2015 г. Несколько особняком стоят Санкт-Петербург, где после роста в 2014 г. цены остались на уровне годичной давности, и Пермь, где за падением цен в 2014 г. последовал их символический рост. В Шахтах по сравнению с 2014 г. темпы прироста цен упали более чем в 5 раз, что позволяет говорить, скорее, об их стабилизации¹. Другим исключением стали Ярославль и города Тюменской области: в Тюмени и Тобольске в минувшем году цены продолжили нарастающим темпом снижение, имевшее место годом ранее, а в Сургуте падение цен в минувшем году оказалось соизмеримым с 2014 г.

При этом во всех городах произошло падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за 2015 г. 12,9%) стоимости жилья (индекс IGS)². В большей части выборки снижение находилось в интервале от 11 до 20%. Меньшим (около 10%) оно оказалось только во Владивостоке и Шахтах, превысив 20% в Первоуральске, Тобольске, Красноярске, Челябинске, Воронеже.

¹ На стабильность цен в течение года в Шахтах, вероятно, влияет фактор близости украинского конфликта.

² Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр}/I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях; $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

Данные о ценах на первичном рынке собраны по 11 городам и Московской области (табл. 13).

Таблица 13

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2013–2015 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.		Индекс цен в декабре 2015 г. к декабрю 2014 г.	
	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	декабрь 2015 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	215,5	216,0	182,6	1,002	0,900	0,845	0,749
Санкт-Петербург	90,5	98,0	100,4	1,083	0,972	1,024	0,907
Московская область	76,5	81,0	80,3	1,059	0,950	0,991	0,878
Екатеринбург	60,8	65,5	66,4	1,077	0,967	1,014	0,898
Казань	49,4	57,1	62,9	1,156	1,038	1,102	0,976
Самара	49,4	57,0	54,2	1,154	1,036	0,951	0,842
Тюмень	55,9	57,0	55,1	1,020	0,915	0,967	0,856
Ростов-на-Дону		53,1	50,6			0,953	0,844
Ярославль	48,2	50,6	52,9	1,050	0,942	1,045	0,926
Рязань	37,0	40,5	38,0	1,095	0,983	0,938	0,831
Ульяновск		38,0	38,0			1,000	0,886
Ставрополь	30,4	34,5	34,8	1,135	1,019	1,009	0,893

В Москве на первичном рынке в январе 2015 г. продолжался рост цен как реакция населения на падение курса рубля в декабре 2014 г. Однако к марту цены снизились до 203,4 тыс. руб./кв. м (против 216,9 тыс. руб./кв. м в январе) и затем при некотором укреплении рубля и сохраняющейся стабильности до августа оставались на уровне около 200 тыс. руб./кв. м. Осенью цены возобновили падение, оказавшись в конце года (182,6 тыс. руб./кв. м) ниже уровня декабря 2014 г. на 15,5%. По разным данным, размер скидки на первичном рынке жилья в столице России составлял в 2015 г. в среднем 10–15% (от 2–15% летом и 5–25% осенью). Доля квартир, продающихся со скидкой, оценивалась в 60–80%. Коэффициент торга (отношение средних цен предложения к средним ценам сделок) равен 1,07–1,10.

В Московской области на первичном рынке цены повышались до февраля (83,6 тыс. руб./кв. м), затем к апрелю понизились до 81,8 тыс. руб./кв. м. Далее последовала стабилизация на уровне 82 тыс. руб./кв. м, сменившаяся возобновлением падения с сентября. Однако в отличие от Москвы в конце года они почти не отличались от уровня декабря 2014 г. (80,3 тыс. руб./кв. м против 81,0 тыс. руб./кв. м, т.е. разница составила менее 1%).

Ситуация на первичном рынке в Санкт-Петербурге характеризовалась несколько большей волатильностью. В январе цены повышались до 102,9 тыс. руб./кв. м, затем к июню снизились до 98,8 тыс. руб./кв. м. Последовавший за этим неожиданный рост вывел их к октябрю на уровень, превышающий январский (103,8 тыс. руб./кв. м). Однако позже они стали опускаться до 100,4 тыс. руб./кв. м в конце года, что тем не менее превышало уровень декабря 2014 г. на 2,4%.

В других городах по итогам года изменения средних цен предложения жилья на первичном рынке были разнонаправленными. Подобно Санкт-Петербургу цены выросли в Ставрополе, Екатеринбурге, Ярославле, Казани, причем в последней более чем на 10%. Однако темп роста был ниже, чем годом ранее. В Ульяновске они остались без изменений. В Тюмени, Ростове-на-Дону, Самаре и Рязани имело место снижение цен, но оно оказалось меньшим, чем в Москве, где его глубина была наибольшей (более 15%).

Основными факторами, повлиявшими на степень падения цен на первичном рынке Москвы, являются внешние (падение доходов населения, сокращение миграции, снижение активности инвесторов), в принципе, действующие и в других городах. Однако в Москве наряду с ними ощущается влияние и дополнительных значимых внутренних факторов.

Один из них состоит в структурном сдвиге, связанном с изменением доли предложения квартир внутри Москвы в современных границах (Большая Москва) при существенном различии в уровне цен. Так, доля предложения по Москве в прежних границах (Старая Москва) снизилась за год с 75 до 68% (при цене в декабре 2015 г. в 242,7 тыс. руб./кв. м), а удельный вес присоединенных территорий (Новой Москвы) вырос с 25 до 32% (при цене 103,1 тыс. руб./кв. м). Расчеты показывают, что вклад данного структурного сдвига в среднюю цену по Большой Москве составил 4,8%.

Другой сдвиг связан с изменением класса качества строящегося жилья: в декабре 2014 г. около 35% предложения в Москве в целом было представлено бизнес-классом и элитным классом (средняя цена – 307,3 тыс. руб./кв. м), 65% – комфорт- и эконом-классом (средняя цена – 122,1 тыс. руб./кв. м). В декабре 2015 г. доля жилья престижного класса мало изменилась (37%), но средняя цена снизилась до 283,3 тыс. руб./кв. м (или примерно на 8%). Доля жилья массовых категорий составила 63% при цене 116,4 тыс. руб./кв. м., т.е. падение оказалось менее 5%. Эти структурные изменения добавили 1,8% к падению средней цены по Большой Москве.

Во всех городах показатели реальной стоимости жилья (индекс IGS) упали по сравнению с 2014 г., причем величина сокращения этого индекса оказалась большей, нежели годом ранее. В наименьшей степени эта тенденция проявилась в Казани, Ярославле и Санкт-Петербурге, где падение реальной стоимости жилья не превысило 10%, хотя в 2014 г. в Казани, как и в Самаре и Ставрополе, еще имел место рост индекса IGS.

Данные *табл. 14* демонстрируют, что последние три года средняя удельная цена жилья на вторичном рынке почти повсеместно опережала цену первичного рынка.

Таблица 14

**Соотношение цен на вторичном и первичном рынках жилья
в городах России в 2013–2015 гг.**

Город (регион)	Декабрь 2013 г.			Декабрь 2014 г.			Декабрь 2015 г.		
	Средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %	Средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %	Средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %
	на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)		на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)		на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)	
Москва	203,3	215,5	94,3	226,6	216,0	104,9	218,5	182,6	119,7
Санкт-Петербург	96,0	90,5	106,1	103,0	98,0	105,1	103,0	100,4	102,6
Московская область	88,2	76,5	115,3	93,4	81,0	115,3	90,9	80,3	113,2
Екатеринбург	72,8	60,8	119,7	76,2	65,5	116,3	70,7	66,4	106,5
Казань	63,7	49,4	128,9	66,6	57,1	116,6	65,3	62,9	103,8
Самара	58,5	49,4	118,4	64,6	57,0	113,3	62,6	54,2	115,5
Тюмень	65,7	55,9	117,5	63,8	57,0	111,9	58,9	55,1	106,9
Рязань	45,8	37,0	123,8	48,0	40,5	118,5	45,8	38,0	120,5
Ставрополь	35,5	30,4	116,8	39,0	34,5	113,0	37,6	34,8	108,0

Ранее значимым исключением являлась столица России. Однако к концу 2014 г. после присоединения к ней части территории Московской области ситуация изменилась, и в декабре 2015 г. цены вторичного рынка в Москве стали превышать цены первичного почти на 20%. Чуть большее превышение имело место в Рязани, а в Подмосковье и Самаре оно составило более 13–15%. В Ставрополе, Тюмени, Екатеринбурге опережение цен вторичного рынка находилось в интервале от 6,5 до 8%, а в Санкт-Петербурге и Казани составило менее 3–4%.

Более чем в половине представленных городов (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань, Тюмень, Ставрополь) на протяжении 2013–2015 гг. наблюдалось сближение цен вторичного и первичного рынков. По итогам 2015 г. к ним добавилось и Подмосковье. В Самаре и Рязани изменения год от года носили разнонаправленный характер. Рост же величины опережения цен вторичного рынка наблюдался лишь в Москве.

Таким образом, цены на вторичном и первичном рынке жилья городов России снижались, но обвала цен не произошло. В целом рынок жилой недвижимости оказался одним из наиболее устойчивых сегментов экономики, что говорит об относительной эффективности комплекса антикризисных мер, принятых властями и застройщиками.

Внутренние факторы, определившие динамику цен, и активность на рынке

После падения объема ипотечных сделок в январе–феврале 2015 г., вызванного резким ростом ключевой ставки ЦБ РФ и, соответственно, ставок по ипотечным кредитам, принятые правительством меры по поддержке строительной отрасли (мартовское решение о субсидировании ставки ипотечного кредитования на первичном рынке)¹ привели к росту количества ипотечных сделок, что предотвратило возможный коллапс жилищного строительства. В дальнейшем по мере последовательного снижения ключевой ставки снижалась и ставка ипотеки. Если в I квартале она составила в среднем 14,5%, то за первое полугодие – 13,9%, а по итогам 2015 г. – 13,33% (в 2014 г. – 12,45%). По ипотечным кредитам в иностранной валюте ставка, напротив, выросла с 9,25 до 9,82%², но на них пришлось менее 0,5% суммы всех выданных кредитов, что показывает весьма ограниченную значимость проблемы валютных заемщиков. Таковых, по оценке гендиректора Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) А. Плутника, из общего количества ипотечных заемщиков (3,5 млн человек) насчитывается всего 18 тыс., включая 2 тыс., находящихся в тяжелом материальном положении. За год банки реструктурировали 30% валютного ипотечного портфеля³.

Несмотря на правительственную программу льготной ипотеки, по которой было выдано более 210 тыс. кредитов, общая сумма предоставленных ипотечных кредитов сократилась в 2015 г. на 35% (1143,6 млрд руб. против 1753,3 млрд руб. годом ранее)⁴. Вследствие снижения объема поглощения ипотеки и платежеспособности населения в целом падение объема предъявленного спроса в стране составило, по экспертным

¹ В рамках государственной программы по льготному ипотечному кредитованию ипотечная ставка не превышает 12%. Она распространяется только на первичный рынок жилья. Программа действовала с 1 марта 2015 г. по 1 марта 2016 г., а затем была продлена до конца 2016 г. В 2016 г. под нее будет выделено до 16,5 млрд руб., а ряд параметров по сравнению с предшествующим годом могут быть изменены.

² Социально-экономическое положение России. Январь 2016 г. М., Росстат, с. 198–200.

³ Тонус для стройки // Большая Москва, 17.02.2016, № 6 (87), с. 6.

⁴ Общая сумма жилищных кредитов несколько превышает указанную величину ипотеки в рублях, но на нее приходится около 98% всего объема жилищного кредитования.

оценкам, до 40%. Соответственно произошло и сокращение количества сделок на вторичном и первичном рынках жилой недвижимости. Их динамика по Москве представлена на рис. 8.

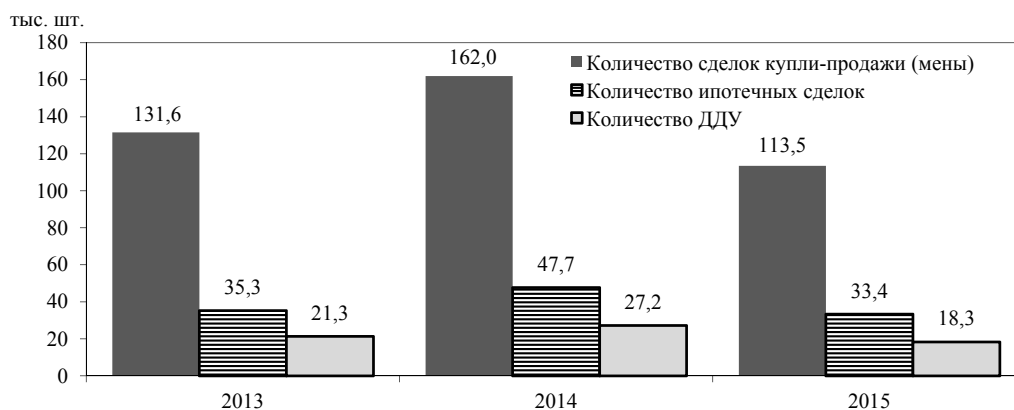


Рис. 8. Количество зарегистрированных сделок на рынке жилья Москвы в 2013–2015 гг.

Источник: Росреестр.

В Москве количество ипотечных сделок сократилось с 4,5 тыс. в декабре 2014 г. до 1,7 тыс. в январе 2015 г. В дальнейшем происходил рост с 2,3–2,7 тыс. сделок в феврале–марте до 3,5 тыс. к июню и 4,1 тыс. к июлю. Но во 2-м полугодии на фоне падения доходов населения и неустойчивой ситуации на валютном рынке и в финансовой сфере рост объема поглощения ипотеки прекратился, и регистрировалось всего 2,6–2,9 тыс. ипотечных сделок в месяц. В целом за год этот показатель снизился на 30,0% (с 47,7 тыс. до 33,4 тыс. кредитов).

Количество зарегистрированных договоров долевого участия (ДДУ) в Москве упало с 3,2 тыс. в декабре 2014 г. до 1,3–1,4 тыс. в феврале–марте 2015 г. В апреле оно выросло до 2,1 тыс., но далее начало снижаться и в августе–ноябре возвратилось к 1,3–1,6 тыс. договоров ежемесячно. В декабре этот показатель составил всего 1143 зарегистрированных ДДУ. Общее количество за год в столице снизилось почти на 1/3 – с 27,2 тыс. до 18,3 тыс. договоров).

На вторичном рынке количество сделок купли-продажи (мены) упало с 16,9 тыс. в декабре 2014 г. до 5,9 тыс. в январе 2015 г. В дальнейшем наблюдалась явная нестабильность месячных показателей. Если в марте количество сделок увеличилось до 13,0 тыс., то затем произошло падение до 7,0 тыс. в мае с некоторым ростом к июлю до 8,8 тыс. В августе–сентябре в этом сегменте произошло новое падение числа сделок до 7,4 тыс. и 7,7 тыс. соответственно. Однако в последнем квартале года величина данного показателя выросла до 9,3 тыс. сделок в октябре–ноябре и до 15,0 тыс. – в декабре. В целом за год количество актов регистрации на столичном вторичном рынке снизилось на 31,0% (с 162 тыс. до 113,5 тыс. зарегистрированных сделок купли-продажи (мены)).

Таким образом, по сравнению с 2014 г. падение активности в основных сегментах жилищного рынка Москвы было примерно одинаковым. Некоторые особенности возникают при сопоставлении с докризисным 2013 г. Если активность на вторичном рынке и

вовлечение в долевое участие в строительстве сократились примерно на 14–15%, то в отношении ипотеки – всего на 5,4%.

Снижение спроса и поглощения жилья привело к росту в 2015 г. объема «зависшего» предложения в столичном регионе (рис. 9 и 10).

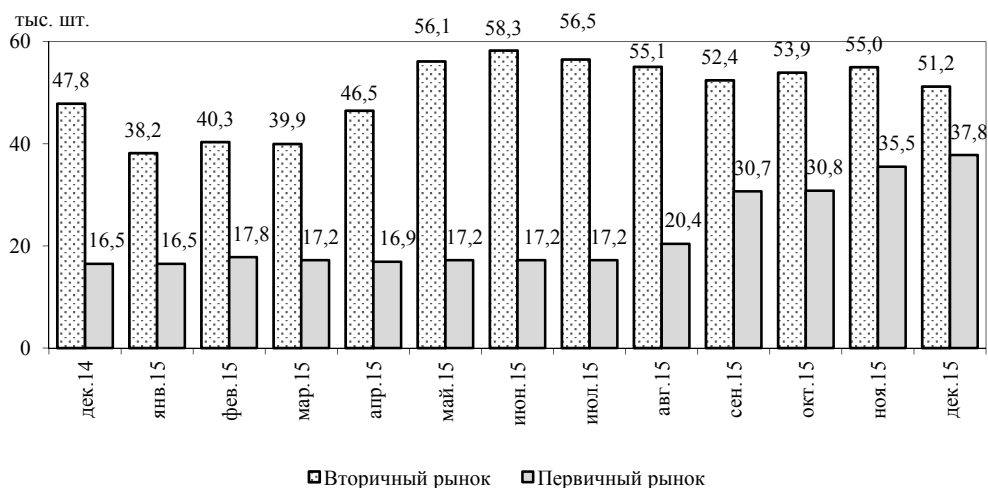


Рис. 9. Объем предложения квартир на рынке жилья Москвы

Источник: ГК «МИЭЛЬ»; «МИЭЛЬ-Новостройки».

На вторичном рынке Москвы (рис. 9) рост предложения произошел в апреле до 46,5 тыс. квартир против 38–40 тыс. в предыдущие месяцы. Начиная с мая оно не опускалось ниже 51–52 тыс. квартир в месяц (минимумы – в сентябре и декабре). На первичном рынке рост предложения произошел в августе до 20,4 тыс. квартир против 16–18 тыс. ежемесячно на протяжении 1-го первого полугодия, а также в июле. В сентябре–декабре оно выросло до 30–38 тыс. квартир в месяц.

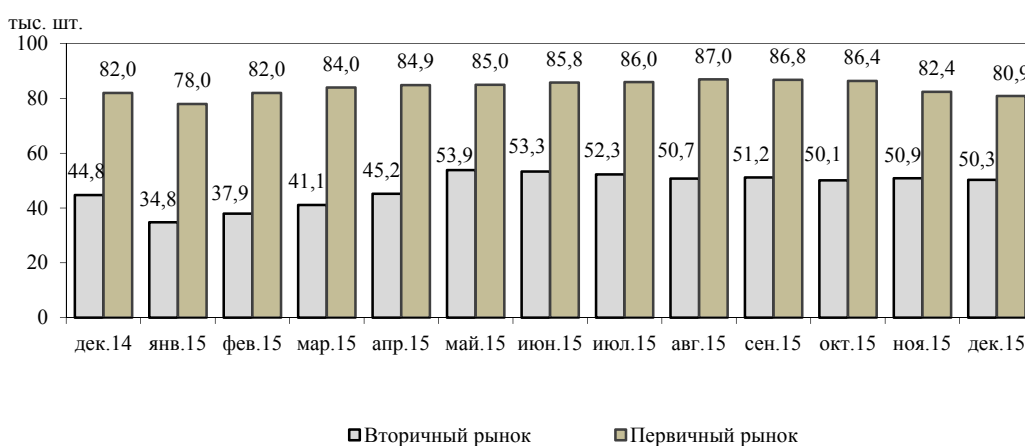


Рис. 10. Объем предложения квартир на рынке жилья Московской области

Источник: ГК «МИЭЛЬ»; «МИЭЛЬ-Новостройки».

На вторичном рынке жилья Московской области (*рис. 10*) объем предложения повышался с 34,8 тыс. квартир в январе до 53–54 тыс. в мае–июне, далее сохраняясь на уровне 50–52 тыс. квартир в месяц. На первичном рынке начиная со II квартала предложение было более стабильным (85–86 тыс. квартир), что объясняется приблизительно одинаковым темпом поглощения и нового строительства/предложения. Но в ноябре–декабре оно снизилось до 82–81 тыс. квартир вместе с сокращением количества вновь начатых строек.

«Зависание» предложения вследствие снижения темпов поглощения вместе со снизившимся спросом привело к снижению цен на рынке. Пока застройщики объявляли различного рода акции, скидки, продажу в рассрочку, покупатели сосредоточивали спрос на менее бюджетных квартирах, вследствие чего цены состоявшихся сделок весной–летом были в среднем на 10–15% ниже цен предложения. Осенью застройщики наконец-то перешли от политики высоких цен предложения и индивидуальных скидок к общему понижению цен предложения.

6.3.4. Строительство, ввод и предложение нового жилья¹

В жилищном строительстве в минувшем 2015 г., несмотря на воздействие финансово-экономического кризиса, удалось сохранить объемы ввода жилья практически на прежнем уровне. Всего в 2015 г. введено в эксплуатацию 1169,4 тыс. квартир общей площадью 83,8 млн кв. м (*табл. 15*).

Таблица 15

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2015 гг.

Год	Мли кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6
2012	65,7	104,7	216,8
2013	70,5	107,3	232,7
2014	84,2	119,4	277,9
2015	83,8	99,5	276,6

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 435; О жилищном строительстве в 2015 г. URL: www.gks.ru; расчеты авторов.

Индивидуальными застройщиками в 2015 г. введено 264 тыс. жилых домов общей площадью 34,3 млн кв. м, что на 5,4% меньше, чем в 2014 г. Впервые за многие годы индивидуальное домостроение показало худшую динамику, нежели жилищное строи-

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Г. Стерник – Московская ассоциация риэлторов по аналитике и консалтингу, ООО Sternik's Consulting.

тельство в целом, в результате чего его доля в общей площади завершенного строительством жилья составила в целом по России 40,9%, тогда как в предыдущие 5 лет она стабильно превышала 43%.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в большинстве регионов страны, включая 2/3 территорий, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 16).

Таблица 16

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2015 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2014 г.
Ленинградская область	130,0
Самарская область	117,1
Москва	115,8
Новосибирская область	112,3
Дагестан	109,2
Красноярский край	108,5
Калининградская область	108,1
Белгородская область	105,8
Липецкая область	105,2
Воронежская область	103,8
Ростовская область	103,6
Пермский край	103,5
Оренбургская область	103,3
Тюменская область (с автономными округами)	103,2
Свердловская область	102,5
Башкортостан	101,5
Татарстан	100,0
Краснодарский край	97,1
Ставропольский край	94,0
Санкт-Петербург	92,9
Кемеровская область	91,3
Московская область	85,4
Челябинская область	85,4
Нижегородская область	79,1
Саратовская область	75,0

Источник: О жилищном строительстве в 2015 г. URL: www.gks.ru.

Как следует из табл. 16, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 5%), имела место в Ленинградской, Самарской и Новосибирской областях, в Москве, Дагестане, Красноярском крае, Калининградской, Белгородской, Липецкой областях. Еще в 7 регионах наблюдалась положительная динамика ввода жилья, но с меньшими темпами. В то же время падение объемов ввода жилья имело место в 8 регионах, включая Московскую, Челябинскую, Нижегородскую, Саратовскую области, где его глубина составила 15–25%.

Несмотря на столь глубокое сокращение, Подмосковье сохранило свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья (около 8,5 млн кв. м). В Москве же, напротив, наблюдался прирост ввода жилья примерно в тех же пропорциях, что и падение в Московской области (около 15%). Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране составил 14,7%, из которых основная часть приходится на Московскую область (10,1%), а доля собственно Москвы – 4,6% (около 3,9 млн кв. м). При этом в Старой Москве третий год подряд продолжалось снижение объемов ввода после годовичного моратория на выдачу разрешений на строительство жилья при смене руководства города (примерно до 1,3 млн кв. м, или на 17%).

Для сравнения можно отметить, что в Санкт-Петербурге глубина сокращения (более 7%) объемов жилищного строительства (до 3 млн кв. м) оказалась вдвое меньшей, чем в Подмосковье, при безусловном лидерстве Ленинградской области по темпам ввода жилья среди всех регионов страны с абсолютными значениями этого показателя, превышающими 1 млн кв. м (30%). В пятерку регионов-лидеров также традиционно вошли Краснодарский край (4,6 млн кв. м) и Тюменская область, включая автономные округа (3,3 млн кв. м).

По итогам 2015 г. в целом можно констатировать, что жилищному строительству в 2015 г. удалось избежать падения. Наряду со льготами по ипотеке определенную поддержку отрасли оказывал сам инерционный характер производственного цикла в ней, заключающийся в реализации строительных заделов, сделанных ранее при благоприятной конъюнктуре. Однако высокий годовой результат¹ удалось обеспечить только за счет итогов 1-го полугодия, а уже с июня ежемесячные абсолютные объемы ввода стали падать по отношению к показателям 2014 г.

К тому же, как хорошо видно из *табл. 16*, при сохранении объемов ввода жилья по стране в целом в минувшем году в отличие от 2014 г. в ситуации с жилищным строительством стала проявляться заметная региональная специфика. В 2016–2018 гг. в связи с кризисом не только регионы, но и Москву ждет серьезное снижение объемов жилищного строительства: количество выданных разрешений на строительство жилых объектов сократилось на треть. По данным Москомстройинвеста, на столичном строительном рынке на 30% сократилось количество запросов на получение градостроительных планов земельных участков со стороны инвесторов.

Еще более противоречиво складывается ситуация в Московской области. С одной стороны, Подмосковье уже несколько лет удерживает лидерство среди всех регионов страны по объемам ввода жилья, как и по расселению ветхого и аварийного жилищного фонда. Несмотря на кризис, девелоперы, как и территории Новой Москвы, анонсируют все новые жилые проекты.

С другой стороны, очевидно отставание в развитии транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, нагрузка на которую резко возрастает. Ширятся протестные настроения населения против уплотнительной, точечной и необоснованной массовой застройки, что вынуждает областные власти прибегать к локальным мораториям на строительство жилья (например, в Балашихе, Королеве и Химках). При этом в условиях снижения спроса рентабельность жилищного строительства падает, у застройщиков множатся финансовые проблемы. По словам зампреда правительства Московской области Г. Елянюшкина, полностью или частично приостановлены работы на 67 жилых комплексах, сроки сдачи которых откладываются². Поэтому можно ожидать снижения объемов предложения и продолжения спада поглощения площадей.

Воздействие данного фактора на первичный рынок столичного региона привело к снижению объема привлекаемых средств дольщиков, что в совокупности с сокращением

¹ Как отмечалось в предыдущем годовом обзоре (см.: *Мальгинов Г., Стерник Г.* Цены на рынке жилья // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: ИЭП, 2015. С. 524), в 2014 г. были существенно превышены лучшие для позднего советского периода (1988–1989 гг.) показатели. В 2015 г. при фактическом сохранении такого результата по метражу произошло примерное достижение показателей конца 1980-х годов и по количеству введенных квартир за счет увеличения строительства жилья экономкласса, повышения доли однокомнатных квартир и квартир-студий.

² *Березина Е.* Что делать со строительным беспределом // МК. 4.03–10.03 2016 г. № 45 (243). С. 12.

объемов кредитования банками застройщиков создало для них значительные трудности и поставило некоторых на грань финансовой несостоятельности. Особый резонанс получила ситуация вокруг компании «СУ-155», вызвавшая не только проседание итогов деятельности строительного комплекса во всем Подмосковье, но и необходимость подключения к ее разрешению федеральные органы власти. В судах рассматриваются многие иски о банкротстве застройщика, в том числе со стороны ряда банков (Сбербанк, Росбанк и «Российский капитал»). Компания стала жертвой не только кризиса как такового, но и неверно выбранной финансовой модели, рассчитанной на постоянный рост рынка. Основную работу по урегулированию обязательств перед дольщиками компании организует банк «Российский капитал». По итогам всероссийского совещания по вопросам завершения строительства объектов «СУ-155» заявлено, что до конца года должны получить квартиры 16 тыс. из 30 тыс. семей, купивших квартиры у этого застройщика (в 14 регионах)¹.

Вероятное обострение проблемы обманутых дольщиков носит общероссийский характер. По данным Генеральной прокуратуры РФ, застройщиками почти повсеместно не соблюдаются сроки передачи квартир по договорам долевого участия (ДДУ). Проблемы с жильем, которое возводится по закону о долевом строительстве, отсутствуют всего лишь в 29 регионах. За девять месяцев 2015 г. количество участников долевого строительства, обратившихся в правоохранительные органы (537 человек), и возбужденных уголовных дел (362) выросло более чем на 70% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года².

Таким образом, рынок жилой недвижимости городов России в 2015 г. находился в стадии рецессии. Вопреки сложной макроэкономической ситуации существенного падения основных показателей (цен предложения на вторичном и первичном рынках, объемов строительства и ввода жилья, объемов поглощения и ипотеки) пока не произошло, что не исключает дальнейшего нарастания сложностей в текущем году.

6.3.5. Прогноз развития рынка жилой недвижимости столичного региона³

Прогноз рынка жилья столичного региона тесно связан с перспективами российской экономики в целом. Разработанный в июне 2014 г. для использования в математической модели функционирования рынка жилой недвижимости при долгосрочном прогнозировании его развития экспертный прогноз динамики макроэкономических параметров на 2015 г. имел следующие основные параметры (*рис. 11*).

При сопоставлении с фактическими данными видно, что за 2014 г. они практически совпали с прогнозными, что позволило не пересматривать расчеты по модели на следующий год. По итогам же 2015 г. прогноз оказался излишне оптимистичным: фактическое снижение ВВП составило 3,7% (вместо 3,0% по прогнозу), прирост номинальных доходов населения – 10,2% (вместо 8%), а падение реальных доходов – 4,0% (вместо 3%).

¹ URL: www.minsroyrf, 15 февраля 2016 г.

² Российская газета. 25 ноября 2015 г.

³ Авторы раздела: Г. Мальгинов – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Г. Стерник – Московская ассоциация риэлторов по аналитике и консалтингу, ООО Sternik's Consulting.

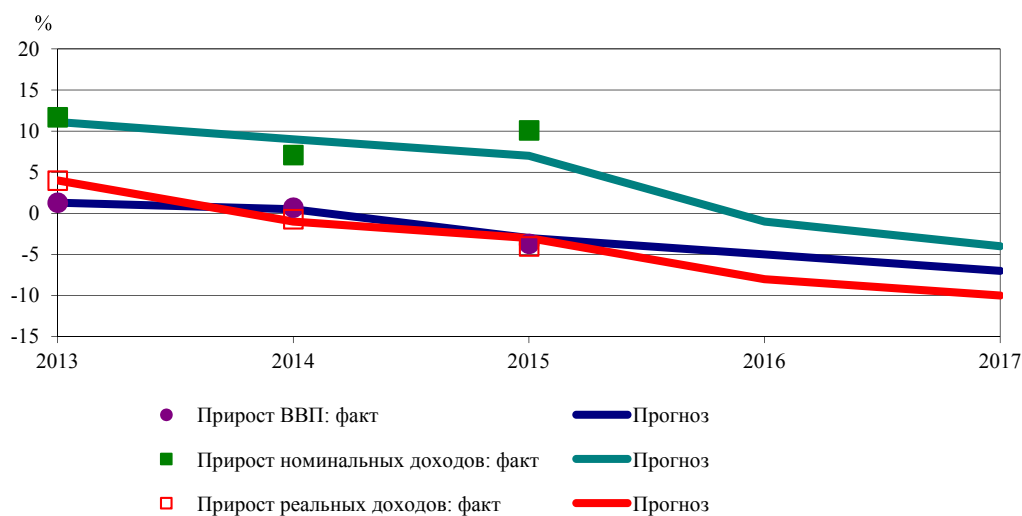


Рис. 11. Долгосрочный экспертный прогноз динамики макроэкономических параметров в РФ от июня 2014 г.

Источник: прогноз от июня 2014 г. – ООО «Стерникс Консалтинг», фактические данные за 2013 и 2014 гг. – Росстат, 2015 г. – оценка МЭР России.

В отношении прогноза на 2016 г. можно констатировать наличие целой палитры разнообразных оценок, разброс значений которых во многом определяется видением влияния событий на рынке энергоресурсов (*табл. 17*).

Таблица 17

Прогнозы макроэкономических параметров на 2016 г.

Источник	Цена на нефть, долл./барр.	Обменный курс, руб./долл.	Прирост ВВП, %
МЭР РФ, ноябрь 2015 г.	50	60–65	+1,0
Morgan Stanley			-0,8
А. Абрамов (ВШЭ, РАНХиГС), К. Андрианов (ИСПН РАН), Я. Миркин (ИМЭМО РАН)	40–47	70–77	-1,0
Fitch, Bloomberg, Goldman Sachs	20–30	110–120	-3,0
МЭР России, январь 2016 г.	30–40	60–70	-3,0
Прогноз ООО «Стерникс Консалтинг» от июня 2014 г.	35–40	80–90	-5,0

Изначально осенью просматривались два сценария развития отечественной экономики в текущем году. Первый – пессимистичный: продолжение и углубление рецессии. Второй – оптимистичный: после валютно-финансового кризиса в конце 2014 г. и падения экономики в 2015 г. начнется ее восстановление. Последний рассматривался Минэкономразвития РФ в качестве базового даже после возобновления падения нефтяных цен и отказа от трехлетнего бюджетного планирования. Но реальная динамика макроэкономических и финансовых показателей в конце минувшего года заставила официальные власти отказаться от оптимистичного сценария.

По мнению специалистов Института Гайдара, данные об итогах развития экономики РФ в 2015 г., а также текущие тенденции на мировом рынке энергоресурсов являются основанием для пересмотра в худшую сторону возможных сценариев развития экономики в 2016–2017 гг. Так, теперь сценарий со среднегодовым уровнем цен на нефть в 2016 г.

в размере 35 долл./барр. является базовым, а цены на нефть на уровне 50 долл./барр. (заложены при формировании федерального бюджета на 2016 г.) представляются оптимистичными. Моделирование основных макроэкономических показателей в 2016–2017 гг. в рамках выбранных сценариев приводит к выводам о неизбежном сохранении рецессии в экономике в рассматриваемый период, переход к росту происходит только в сценарии с повышением цен устойчиво выше 50–55 долл./барр.¹.

Исходя из изложенного, сохраняется актуальность макроэкономического прогноза от июня 2014 г., основные параметры которого на 2016 г. состоят в падении ВВП на 5%, номинальных доходов населения – на 1%, а реальных – на 8% (при среднегодовых значениях цен на нефть 35–40 долл./барр., а обменного курса –80–90 руб./ долл.).

Рассчитанный в июне 2014 г. прогноз развития рынка жилья Москвы на 2015 г. в части первичного рынка (рис. 12, а) оказался завышенным по показателям поглощения (на 17%), совпал с фактическими данными по цене (снижение на 9–10% относительно фактических данных декабря 2014 г.), но занижил величину объема предложения (на 12%). На 2016 г. предполагалось дальнейшее снижение цен на 3–4%. Прогноз для вторичного рынка (рис. 12, б) близко совпал с оценкой основных показателей (спрос, предложение, цена), за исключением более низкой оценки объема поглощения (на 12%).

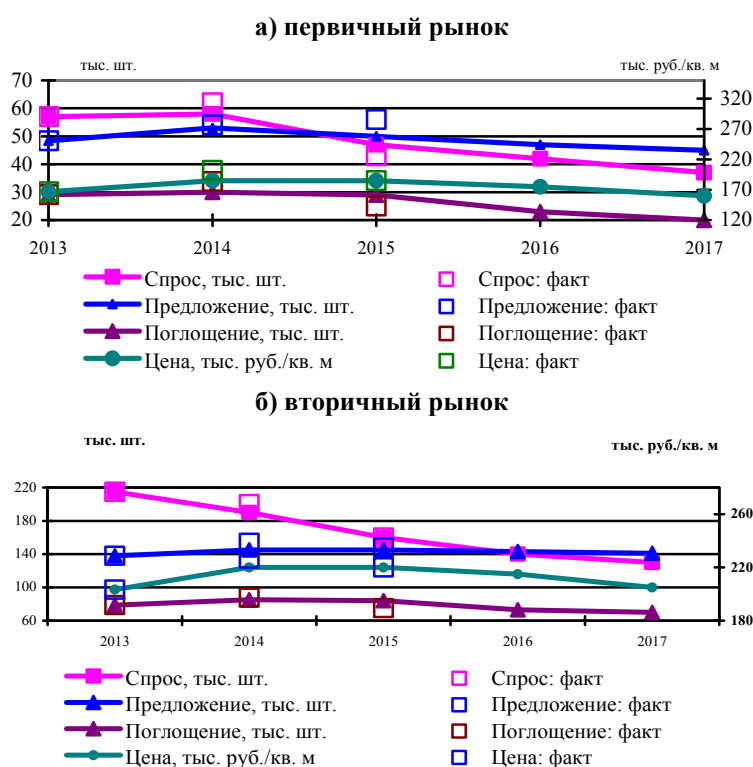


Рис. 12. Прогноз спроса, предложения, поглощения квартир и динамики цен на первичном и вторичном рынках Москвы

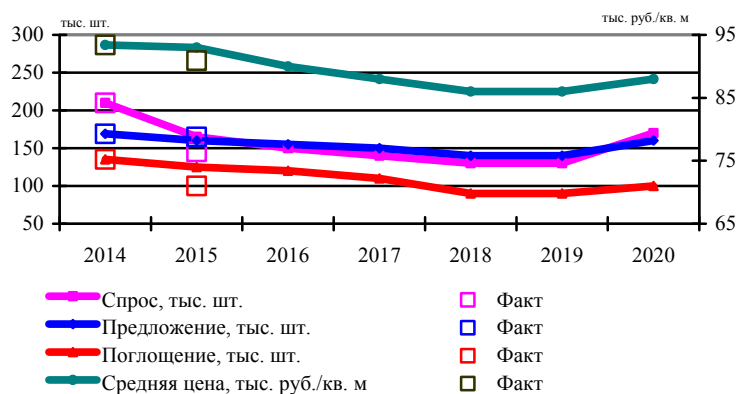
Источник: ООО «Стерникс Консалтинг».

¹ Дробышевский С., Петренко В., Турунцева М., Хромов М. Прогноз 2016–2017: рецессия сохраняется // ОМЭС. 2016. № 1(19).

В настоящее время в отношении 2016 г. представляется обоснованным сохранение прогноза основных показателей развития рынка жилой недвижимости Москвы от июня 2014 г.: дальнейшее понижение спроса и цен для обоих рынков на 4–5% при снижении объема предложения ниже объема предъявленного спроса на первичном рынке и его сохранении на вторичном рынке.

Расчитанный в марте 2015 г. прогноз развития рынка жилья Московской области в части первичного рынка (рис. 13, а) оказался завышенным по спросу и поглощению и заниженным по объему предложения. Прогноз цены практически совпал с фактическими данными (снижение на 1,3%). Прогноз для вторичного рынка (рис. 13, б) на 2015 г. несколько завысил значения спроса и поглощения, занижил величину предложения, а также оказался выше фактических данных по цене (на 2%). На 2016 г. прогнозировались дальнейшее снижение спроса, предложения, поглощения, а также снижение цен на 2–3%.

а) первичный рынок



б) вторичный рынок

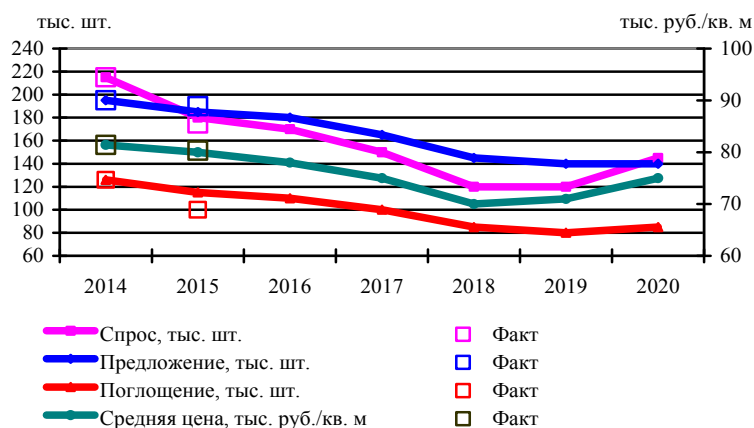


Рис. 13. Прогноз спроса, предложения, поглощения квартир и динамики цен на первичном и вторичном рынке Московской области

Источник: ООО «Стерникс Консалтинг».

На 2016 г. для Подмосковья сохраняется актуальность прогноза от марта 2015 г.: как на первичном, так и вторичном рынках прогнозируется дальнейшее снижение спроса, предложения, объема поглощения и цен (на 2–3%).

Экспертные мнения операторов рынка не противоречат результатам модельных расчетов. Так, председатель совета директоров группы компаний «Гранель» А. Назаров ожидает спада в строительной отрасли на 10–15%¹. Глава Минстроя России М. Минь оценивает положение строительной отрасли как сложное вследствие падения покупательского спроса. Возможности государства по его поддержке ограничены ввиду ожидаемых проблем с наполнением бюджета, для которого льготная ипотека создает долгосрочные обязательства на все время действия таких кредитов. В этих условиях очень многое зависит от способности застройщиков подстроиться под рынок и ориентироваться на разумную доходность.

Прогнозируемое продолжение рецессии на рынке жилой недвижимости городов России не означает обвала рынка, по крайней мере, в 2016 г. Рынок жилой недвижимости показал устойчивость к неблагоприятному воздействию макроэкономических и политических трудностей по причине как его меньшей вовлеченности в глобальный рынок, так и своевременной поддержки со стороны государства.

6.4. Северный Кавказ: риски нарастают

6.4.1. Обострение ситуации вокруг внутриисламского конфликта на Северном Кавказе²

Начиная с середины 2015 г. и до настоящего времени в республиках Северо-Восточного Кавказа (Дагестан, Чечня, Ингушетия) происходит новая эскалация того, что в публичном пространстве несколько упрощенно маркируется как конфликт между суфиями³ и салафитами. Причем активными участниками этого конфликта в данном случае оказываются не только силовые структуры, но и власти северокавказских республик.

Напомним, что с постсоветских времен для религиозной сферы северокавказских республик характерен конфликт между различными исламскими течениями: традиционным исламом (представленным на Северо-Восточном Кавказе различными суфийскими орденами) и нетрадиционным исламом (представленным различными фундаменталистскими течениями, требующими безоговорочного следования Корану и Сунне и отрицающими любые нововведения, в том числе связанные с суфизмом; обычно их всех не совсем точно называют салафитами). Конфликт довольно быстро перешел в насильственную стадию (катализатором чего выступила война в Чечне), и до конца 2000-х годов основным методом его разрешения рассматривалось силовое подавление нетрадиционного ислама. Однако с конца 2000-х годов в ряде северокавказских республик (активнее всего – в Ингушетии и Дагестане) стали предприниматься попытки найти альтернативные, договорные методы гражданского умиротворения. На уровне республиканского руководства было признано, что следование тем или иным течениям ислама само по себе не является преступлением и вписывается в право граждан на свободу вероисповедания, предусмотренное Конституцией Российской Федерации, вплоть до того момента, пока

¹ Тонус для стройки // Большая Москва. 17 февраля 2016 г. № 6 (87). С. 6.

² Автор раздела: И. Стародубровская – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

³ Суфизм – мистическое течение в исламе, предполагающее безоговорочное подчинение шейху – учителю его последователей – мюридов.

человек не начинает пропагандировать насилие либо не берется за оружие. Относительно беспрепятственно стали функционировать салафитские мечети, получили возможность проповедовать те салафитские лидеры, которые не призывали к джихаду. Начались переговоры между представителями конфликтующих исламских течений с целью развести религиозные и политические процессы и договориться о цивилизованных формах взаимодействия в общественном пространстве. Заработали комиссии по адаптации бывших боевиков. Все это существенно оздоровило обстановку в республиках, привело к значительному снижению масштаба насильственных действий.

Тем не менее с начала 2013 г. практически все эти процессы были свернуты, произошел возврат к чисто силовому сценарию. Возобновились масштабные контртеррористические операции, гонения на салафитских проповедников, давление на верующих. Была свернута работа комиссий по адаптации. Единственная республика, где процесс гражданского умиротворения в определенной мере получил свое продолжение благодаря позиции главы региона Юнус-Бека Евкурова, – это Республика Ингушетия.

Наиболее сильное негодование верующих, в первую очередь в Дагестане, вызывает так называемый «профучет», или «списки ваххабитов». Людей по достаточно произвольным признакам (внешний вид, одежда) забирают в полицейские участки, фотографируют, заставляют сдавать анализы крови и ДНК, затем требуют привести для подобного освидетельствования членов семьи. Впоследствии попавшие в подобные списки испытывают сложности с передвижением по территории Северного Кавказа и России в целом, их регулярно вызывают на профилактические беседы, у них проводят обыски. То есть без всякого законного основания происходит ограничение их конституционных прав, дезорганизуется их повседневная жизнь. Причем часто в эти списки попадают абсолютно случайные люди, которые не ходят в мечеть, не делают намаз, которые даже пьют. Нам известен случай, когда человек, работающий в мэрии Махачкалы, в своем селе числится «ваххабитом».

Вот один из примеров последствий включения в «списки ваххабитов». *«Моего друга остановили на его личном автотранспорте для проверки документов на посту Сулак – в 13:00. Оказалось, что он на профучете, ваххабит. Его с личным авто доставили в РОВД и отпустили только в 2:00 ночи. Он и подобные ему задержанные сидели и ждали профобщения, 15 человек. Хорошо, в машине не было семьи с собой, я даже не представляю, как это будет, если ты с женой и детьми. Люди толком ничего не ели, кроме булочек в столовой, которые они купили за свой счет. ... А когда человеку работать, зарабатывать себе на жизнь, если его будут каждый раз доставлять в РОВД? У людей семьи, маленькие дети, их надо кормить».*

Однако в отличие от периода с середины 1990-х до конца 2000-х годов новый этап доминирования силового сценария не привел к ответной вспышке насильственных действий. Более того, масштабы насилия стали стремительно снижаться. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. на Северном Кавказе более чем в 2 раза уменьшилось число жертв конфликтов (с 525 до 258 человек); количество погибших сократилось на 39%, а раненых – на 73%; число терактов снизилось на 33%, взрывов – на 45%. Общее число вооруженных инцидентов на Северном Кавказе снизилось со 141 случая в 2014 г. до 86 – в 2015 г., т.е. на 39%¹. Можно выделить следующие основные причины подобной ситуации.

¹ См.: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/277423/>

Во-первых, политика антитеррора в этом случае затронула не только «рядовых» боевиков. Уголовному преследованию подверглись также представители дагестанской элиты, которых обвиняют в связях с вооруженным подпольем. Тем самым была подорвана поддержка элитой деятельности незаконных вооруженных формирований, прекратились финансовые потоки. Это, безусловно, ослабило деятельность боевиков.

Во-вторых, наблюдается массовый отток радикально настроенной молодежи в Сирию – как в террористическую организацию «Исламское государство» (ИГ, запрещена на территории Российской Федерации), так и в джихадистские группировки, противостоящие ей. По имеющейся информации, до последнего времени силовые структуры не ставили серьезных преград для выезжавших. Так, из Махачкалы в ИГ выехала группа достаточно популярных проповедников, один из которых в этот момент находился под домашним арестом.

В-третьих, серьезные изменения затронули вооруженное подполье на Северном Кавказе. В 2015 г. один за другим были убиты Алиасхаб Кебеков и Мухаммад Сулейманов – два лидера также запрещенной в Российской Федерации организации «Имарат Кавказ», с ноября 2007 г. возглавлявшей и координировавшей деятельность незаконных вооруженных формирований в регионе. С тех пор, судя по всему, новый лидер «Имарата» так и не был избран, и организация находится в глубоком кризисе, если вообще еще как-то функционирует. В то же время, по имеющейся информации, в 2015 г. вооруженные формирования массово присягнули на верность ИГ. Клятва была принята, в ИГ был создан вилайат (отделение) «Кавказ», однако последствия подобного признания пока не понятны. В декабре 2015 г. глава ФСБ А. Бортников заявил, что из 26 лидеров группировок, присягнувших ИГ на Северном Кавказе, в 2015 г. было убито 20¹.

Тем не менее текущее снижение насилия вряд ли может считаться поводом для самоуспокоения. Судя по всему, под воздействием идеологии ИГ, а также как реакция на массовое силовое давление процессы скрытой радикализации верующих идут достаточно активно. В 2015 г. возобновились вооруженные нападения с жертвами среди гражданских лиц, причем в подобных сводках все чаще фигурирует Южный Дагестан. В частности, в Дербенте были расстреляны туристы, в результате один человек скончался и 11 были ранены. Чаще стала появляться информация о контртеррористических действиях в Кабардино-Балкарии. Кроме того, в ответ на вмешательство Российской Федерации в сирийский конфликт ряд известных радикальных проповедников провозгласили джихад против России; появились призывы к мусульманам не уезжать в Сирию, а вести борьбу на Кавказе. Пока сложно делать выводы, насколько серьезен этот фактор (по имеющимся свидетельствам, радикальная молодежь по-прежнему стремится выехать в Сирию), однако он явно не способствует улучшению обстановки.

Именно на этом фоне в Дагестане и Ингушетии начались острые конфликты вокруг так называемых салафитских мечетей.

Первой ласточкой стало противостояние в Насыр-Кортской мечети в начале июня 2015 г. Насыр-Корт – крупный пригород столицы Ингушетии Назрани. Имамом мечети является популярный на всем Северном Кавказе религиозный деятель Хамзат Чумаков, отличающийся не только выступлениями против суфийской обрядности, но и тем, что на своих проповедях он поднимает острые социальные вопросы, критикует власти за недостаточную защиту бедных и социально уязвимых слоев населения.

¹ См.: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/277423/>

Непосредственным поводом для конфликта стал чисто богословский вопрос, связанный с различием в обрядности между суфиями и салафитами. После международной богословской конференции, где мнение именно Чумакова, а не муфтия Ингушетии по этому вопросу было поддержано учеными с международной известностью, салафитский имам решил занять жесткую позицию. В ответ на это была предпринята попытка сместить имама и заменить его лояльным муфтияту человеком. Несмотря на меры, заранее принятые для того, чтобы не допустить насилия, в мечети произошла потасовка, во дворе мечети была слышна стрельба. Очевидно, это противостояние отразило гораздо более глубокие противоречия в ингушском обществе, чем второстепенный богословский вопрос, который непосредственно спровоцировал столкновение и по которому салафитский имам был готов смягчить свою позицию (что в результате и произошло).

Эта история потрясла ингушскую общественность. К разрешению конфликта подключились гражданские силы. 10 июня в Магасе культурно-просветительский центр «Эздел», координационный совет неправительственных организаций и ингушское региональное отделение Красного Креста провели круглый стол по теме «Роль общественных организаций в консолидации ингушского общества», по результатам которого призывали стороны конфликта отказаться от применения силы и использовать диалог для разрешения спорных вопросов. Глава Республики Ингушетия Юнус-бек Евкуров, сразу осудив конфликт в мечети, некоторое время колебался по поводу того, какие меры необходимо принять для его разрешения, и даже выступил с идеей закрытия мечети на некоторое время до нормализации обстановки. Однако позднее он сам принял участие в следующем после конфликта пятничном намазе в Насыр-Кортской мечети, где к тому моменту ситуация нормализовалась. Конфликт на какое-то время утих, но не окончательно.

В конце декабря 2015 г. глава Ингушетии призвал муфтия уйти в отставку, а муфтият – выстраивать отношения с представителями всех религиозных направлений, не делить мусульманскую общину на своих и чужих и работать на консолидацию ингушского общества. Он также указал на необходимость передачи функций по организации хаджа (паломничества в Мекку и Медину) от муфтията в ведение структуры, подотчетной правительству Ингушетии, дабы нивелировать представления о том, что в этом процессе применяются различные коррупционные схемы. Буквально через несколько дней был назначен помощник-советник главы Ингушетии по религиозным вопросам – представитель того же тейпа, что и муфтий республики, – в задачи которого входило формирование Управления по делам религии.

Однако муфтий (которого Евкуров ранее поддерживал при выдвижении на второй срок) отказался уходить в отставку, ссылаясь на независимость муфтията от светской власти. Более того, он фактически обратился за помощью к главе соседней Чеченской Республики Рамзану Кадырову. 29 декабря в Духовном управлении мусульман Чечни состоялась встреча между религиозными деятелями Чечни и Ингушетии, направленная на отрицание какой бы то ни было легитимности существования альтернативных суфизму религиозных течений, представители которых там были названы «псевдосалафитами». В выступлении Рамзана Кадырова были допущены выпады и угрозы личного характера против видных салафитских имамов Ингушетии, а также даны обещания бороться с «ваххабизмом» по всему Северному Кавказу, если власти других северокавказских республик делают это недостаточно активно.

Необходимо отметить, что волна перехода от чисто силового сценария к попыткам гражданского примирения в 2009–2012 гг. обошла Чечню стороной. Здесь монополия

господствующего в республике кадирийского тариката (суфийского ордена) безоговорочно поддерживается властью, а борьба против «ваххабитов» (к которым причисляют практически всех критически относящихся к суфизму и к чеченским властям) постоянно заявляется как одна из приоритетных задач руководства республики. В результате Чечня естественным образом становится центром притяжения для тех, кто выступает против религиозной толерантности и стремится решать богословские вопросы силовыми методами.

В данном случае ситуация осложнилась и конфликтными отношениями между руководством Ингушетии и Чечни, отражение которых периодически прорывается на поверхность по различным вопросам. Вследствие этого призыв муфтия к чеченским властям был воспринят определенными кругами в Ингушетии не просто как развитие религиозного конфликта, а как предательство национальных интересов, а стремление Кадырова занять жесткую позицию в отношении салафитов на всем Северном Кавказе – как вмешательство во внутренние дела соседней республики.

На настоящий момент конфликт не получил никакого разрешения. Муфтий сохраняет свой пост. Различные общественные силы в Республике Ингушетия публично выступают со всевозможными позициями по данному вопросу. Было проведено несколько собраний ингушских тейпов, видные представители которых втянуты в конфликт. От тейпа муфтия даже прозвучало предложение об одновременной отставке главы республики и руководителя муфтията.

Не менее драматично развивалась ситуация и в Дагестане. Все началось с локального трагического инцидента в селе Новый Куруш Хасавюртовского района (село является крупным лезгинским анклавом, в нем проживают более 7 тыс. человек), где 9 сентября произошло убийство имама. Это село можно отнести к категории расколотых, там действовали две мечети, одна из которых была подконтрольна Духовному управлению, а вторая считалась «салафитской». Убит был имам первой мечети. В убийстве обвиняются два выходца из села, примкнувшие к незаконным вооруженным формированиям, которые были ликвидированы в ходе последующей спецоперации.

Из доступной информации сложно воссоздать адекватную картину произошедшего. Согласно одним источникам, в селе происходили жесткие конфликты на религиозной почве, а убитый впоследствии имам пытался бороться против салафитской «ереси». Согласно другим, несмотря на разделение на две мечети, имама в селе уважали, в том числе и представители противоположного лагеря, поскольку он стремился вести аргументированную дискуссию. Имамы двух мечетей взаимодействовали друг с другом, совместно решали общие сельские проблемы (ситуация, для Дагестана не очень типичная). По одной информации, обвиняемые в убийстве имели тесные контакты с салафитской общиной села, по другой – хотя они и были выходцами из села, но контактов с местными жителями не имели.

В любом случае очевидно, что убийство имама спровоцировало усиление напряженности. 22 сентября салафитская мечеть в селе была закрыта, а ее имам и 20 прихожан были задержаны. Закрытие мечети осуществлялось силовым образом: двери были заварены, одежда прихожан и имущество мечети, включая религиозные книги, сожжены. Силы правопорядка в процесс не вмешивались.

С конца осени 2015 г. борьба против неподконтрольных официальным исламским структурам мечетей стала носить более масштабный характер. В конце ноября была за-

крыта самая знаменитая не только в Дагестане, но и на всем Северном Кавказе салафитская мечеть – на улице Котрова в Махачкале. Процесс происходил хаотично. На фоне массовых задержаний верующих Духовное управление сначала попыталось сменить в мечети имама. Когда это вызвало массовый протест, имама сменили еще раз, предложив кандидатуру, уважаемую как суфиями, так и салафитами, – имама Центральной мечети Махачкалы Магомедрасула Саадуева. Когда прихожане не приняли и его, Духовное управление самоустранилось от этого процесса, указав, что смена имама была связана не со стремлением захватить контроль над мечетью, а с угрозами силовых структур в противном случае закрыть мечеть. Действительно, через день после этого мечеть была закрыта, и с тех пор она не функционирует.

Закрытие мечети на Котрова практически не вызвало активного противодействия мусульманского сообщества Махачкалы. Можно предположить, что это было связано с двумя основными причинами. Во-первых, по мнению ряда исламских активистов, с которыми приходилось обсуждать этот вопрос, в мечетской общине был серьезный кризис. Актив мечети оторвался от рядовых верующих, сама община была разобщена и фрагментирована. Достаточно долго в мечети не было постоянного имама. Во-вторых, в Махачкале есть другие мечети, которые могут посещать представители нетрадиционного ислама. Самая известная из них – мечеть на улице Венгерских Бойцов. Хотя в отношении этой мечети и ее имама также раздавались угрозы, на ее функционировании это пока не отразилось.

Непосредственным продолжением событий на Котрова стал новый раунд закрытия салафитских мечетей уже в 2016 г. 29 января силовым образом была закрыта мечеть в поселке Шамхал – пригороде Махачкалы. 31 января появилась информация о закрытии так называемой Северной мечети в Хасавюрте – одной из мечетей, также относящихся к салафитским, имам которой был задержан в декабре 2015 г. (в Дагестане широко озвучивается версия, что обвинение против имама сфальсифицировано). Дверь в мечеть, как и в Новом Куруше, была заварена. Формальным поводом послужило неправильное оформление документов на мечеть (как потом выяснилось, документы были в порядке). По имеющейся информации, на имамов других мечетей аналогичной направленности также осуществлялось давление в целях прекращения ими своей деятельности в Хасавюрте и близлежащих районах.

В отличие от закрытия Котровской мечети, ситуация в Хасавюрте вызвала активную реакцию верующих. 1 февраля от 5 до 8 тыс. человек (в основном молодежь) вышли на улицы города и направились в администрацию Хасавюрта. По результатам переговоров ключи от мечети были возвращены общине. Шествие прошло без каких-либо инцидентов и эксцессов. Параллельно с этим в Махачкале, в редакции газеты «Черновик», был организован круглый стол с участием религиозных деятелей, представителей общественности, журналистов по проблеме закрытия мечетей. Участники призвали все стороны решать возникающие проблемы в ходе мирного диалога, а не в рамках силового противостояния.

На момент написания данного текста конфликт вокруг закрытия мечетей переместился в Дербент, где также выдвинуты обвинения против одного из имамов, и силовые структуры препятствуют верующим в посещении мечети, где он проводил намазы.

* * *

Каковы же *выводы*, которые можно сделать по результатам данного анализа?

Во-первых, наступление на салафитские мечети происходит в условиях, когда:

- реализуемый в последнее время силовой сценарий борьбы с нетрадиционным исламом представляется успешным, поскольку количество террористических актов и связанных с ними жертв резко сократилось (хотя неочевидно, что эта тенденция сохранится в 2016 г.);
- все большую озабоченность вызывает отток молодых людей для участия в войне в Сирии, в том числе на стороне террористической группировки «Исламское государство»;
- есть мечети, среди прихожан и даже актива которых, судя по всему, отток в Сирию, в том числе в ИГ, происходит наиболее активно.

Можно предположить, что закрытие подобных мечетей представляется эффективным способом борьбы с теми радикалами, которые подталкивают молодежь к отъезду в Сирию. Однако на самом деле это может дать как раз обратный эффект. Ведь те радикалы, которые посещают данные мечети, в результате никуда не исчезнут. И та молодежь, которую они вербуют, – тоже. Но гораздо более умеренная позиция имамов уже не сможет служить противовесом этой вербовке, потому что процесс будет происходить на квартирах, в подпольных молельных домах. И аргументов у вербовщиков станет больше: закрытие мечетей трактуется ими как прецедент, подтверждающий угнетение мусульман и невозможность для них свободно исповедовать свою религию.

Во-вторых, подобные конфликты все больше выливаются в открытые проявления протестной активности, которые тем не менее носят мирный характер и не сопровождаются насильственными действиями. В последнее время возрастает организованность и дисциплинированность протестующих (как уже отмечалось, шествие в Хасавюрте прошло без единого эксцесса). Активизируется деятельность сторон в информационной сфере, а также попытки гражданского общества играть роль медиатора в подобных ситуациях. Как можно оценить эти процессы?

С одной стороны, стремление решать возникающие проблемы мирным путем, в конституционном поле, не допуская хулиганства и мародерства, – явно позитивный аспект. Заметим, что уехавшая в ИГ группа дагестанских религиозных деятелей (достаточно активно реагирующая оттуда на происходящие на Кавказе события) чрезвычайно негативно отнеслась к тому, каким образом был решен конфликт вокруг Северной мечети. По их мнению, вместо джихада люди пошли за теми, кто призывал к взаимодействию с «властью неверных» в гражданском поле.

С другой стороны, для самой власти было бы гораздо выгоднее решать подобные конфликты в диалоговом режиме, сводя на единой переговорной площадке саму власть, силовые структуры и гражданское общество (в том числе действующие в рамках закона общины мусульман). Привычка к протестной мобилизации, тем более к успешной протестной мобилизации, когда создается впечатление, что единственный способ решить любую проблему – вывести на улицы не менее 5 тыс. человек, – достаточно опасная привычка, и нет никаких гарантий, что в будущем подобные акции будут проходить столь же организованно и ненасильственно.

Наконец, *в-третьих*, последние конфликты еще раз показали, что все происходящее является далеко не только порождением внутриисламских разногласий. Религиозные конфликты иногда используются, а иногда и провоцируются в рамках тех политических процессов, которые происходят как на Северном Кавказе, так и в России в целом. И,

например, перспективы выборов главы Чечни в этом контексте не менее (а может быть, и более) важны, чем разногласия по поводу пятничного обеденного намаза между различными течениями ислама.

6.4.2. Местное самоуправление: изменения в региональном законодательстве как источник рисков¹

Одним из векторов изменений на Северном Кавказе в 2015 г. был отказ от всенародных выборов глав муниципальных образований. В крайне малом количестве муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений Северного Кавказа на данный момент сохранилась система формирования органов местного самоуправления (МСУ), предусматривающая всенародное избрание главы. Наиболее резкие изменения в этом отношении в 2015 г. произошли в Республике Дагестан, где был законодательно принят единый для региона способ формирования органов МСУ, предусматривающий всенародные выборы только для собраний сельских депутатов и депутатов внутригородских районов. На примере данного региона можно показать, что «сворачивание» всенародных выборов органов МСУ несет в себе значительные издержки и не может рассматриваться как фактор стабилизации.

Процесс изменений системы муниципального управления, направленных на унификацию путей формирования органов МСУ в том варианте, который не предусматривает всенародных выборов глав, начался с принятия Народным собранием региона Закона Республики Дагестан от 16 сентября 2014 г. № 67 «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Дагестан и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан». Данным законом отменялись всенародные выборы во всех муниципалитетах республики². Далее Законом Республики Дагестан от 16 марта 2015 г. № 26 «О внесении изменения в статью 2 Закона Республики Дагестан «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Дагестан и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан» введена единая для всего региона схема формирования местного самоуправления, предполагающая избрание глав администраций муниципальных образований через конкурс. Согласно этому закону главы районов и городов выбираются районными и городскими собраниями, которые формируются из числа депутатов собраний сельских поселений или внутригородских районов. В состав городских и районных собраний также могут входить главы администраций сельских поселений или внутригородских районов, избранные по конкурсу. Отметим, что последнее положение регионального закона ставится под вопрос постановлением Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г., которое указывает на то, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предполагает вхождения в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Отдельные нововведения

¹ Автор раздела: К. Казенин – РАНХиГС при Президенте РФ.

² Отметим, что, по мнению наблюдателей, спешное принятие данного закона было обусловлено вступлением в силу приговора по уголовному делу в отношении мэра Махачкалы С.Д. Амирова: чтобы избежать проведения всенародных выборов мэра дагестанской столицы, республиканской власти необходимо было законодательно изменить порядок формирования органов МСУ до того, как Амиров будет официально осужден.

принятых законов касались столицы Дагестана Махачкалы, в которой было образовано три внутригородских района и установлено, что депутаты собраний этих районов избирают из своего состава городское собрание, участвующее в процедуре избрания мэра города.

Новое республиканское законодательство было применено на муниципальных выборах 13 сентября 2015 г. Тогда в Дагестане состоялись выборы пяти городских собраний, собраний депутатов внутригородских районов Махачкалы, а также выборы собраний депутатов всех сельских поселений в 37 муниципальных районах. После этого в городских собраниях начался процесс назначения по конкурсу глав городских администраций, а собрания депутатов сельских поселений и внутригородских районов начали процесс избрания из своего состава депутатов соответственно районных и городского собраний, которым, в свою очередь, предстояло принять участие в назначении по конкурсу главы администрации района или города.

На конец 2015 г. формирование органов местного самоуправления по новой схеме завершилось не во всех муниципальных районах и городских округах. Однако ход кампаний по формированию местного самоуправления позволяет на данный момент сделать некоторые выводы о последствиях предпринятых в регионе изменений в системе формирования МСУ. *Основные последствия* можно охарактеризовать следующим образом:

1. Увеличилась кадровая нестабильность в местном самоуправлении. В ряде городов Дагестана до избрания главы по конкурсу указом главы Дагестана назначались временно исполняющие обязанности главы города. В условиях, когда решение о кандидатуре главы выносится конкурсной комиссией, в которой значительные полномочия имеет региональная исполнительная власть, назначение какого-либо чиновника временно исполняющим обязанности главы указом руководителя региона с большой вероятностью предполагает, что этот же чиновник будет поддержан региональной властью в рамках конкурсной комиссии. Соответственно, назначенный и.о. главы во всех случаях воспринимался как *de facto* состоявшийся глава, которому практически гарантировано назначение на этот пост. Он начинал переназначения на различные должности, контролируемые городским самоуправлением, с ним начинал выстраивать неформальные отношения местный бизнес и т.п., после чего его неожиданно сменял на посту и.о. главы другой чиновник. Такие перестановки, очевидно, делали малопредсказуемой ситуацию на уровне муниципалитетов. В случае всенародных выборов глав, когда до всенародного голосования избрание будущего главы ни при каких условиях не может считаться гарантированным, подобные дестабилизирующие сценарии были бы менее вероятными.
2. Оппоненты избранных глав районных и городских администраций получили основание для заявлений о нелегитимности их избрания в связи с тем, что в состав избравших их городских или районных собраний входили избранные по конкурсу главы администраций сел или внутригородских районов, что, согласно Конституционному суду, не предусмотрено федеральным законодательством. Заявления такого рода фактически уже звучат, что вносит дополнительную нестабильность в систему МСУ.
3. Сложности вызывает перераспределение полномочий между городскими округами и внутригородскими районами. В случае Махачкалы на конец 2015 г. были приняты республиканские нормативные акты, регулирующие распределение налоговых и неналоговых поступлений между бюджетами городского округа и внутригородских районов. Однако нормативные акты, регулирующие распределение имущества

между городским и районным местным самоуправлением, приняты не было. Не были также озвучены общие подходы, которыми предполагается руководствоваться при принятии таких нормативных актов. Общая неопределенность вопроса о муниципальном имуществе является далеко не единственным негативным следствием такого положения дел. В настоящее время на территории Махачкалы остается неразрешенным ряд земельных конфликтов, где одной из сторон выступает население поселков, включенных в позднесоветское или постсоветское время в городскую черту. Суть конфликтов состоит в том, что жители требуют предоставления им для частного строительства участков земли, которой поселки пользовались в качестве сельскохозяйственной до включения в состав города. Ряд таких конфликтов характеризуются значительной остротой и имеют политический резонанс на региональном уровне. В настоящее время есть риск дополнительного роста напряженности в этих конфликтах из-за патовой ситуации, когда при отсутствии распределения земель между районным и городским самоуправлением жители поселков не имеют надлежащего адресата для своих жалоб.

4. Сохранение рисков насилия в борьбе за влияние в муниципалитетах. Здесь примером может служить ситуация в городе Буйнакске (63 тыс. жителей), где после выборов городского собрания в сентябре 2015 г. большинство получили депутаты, оппозиционные действовавшему на тот момент главе города. Попытки достичь компромисса по кандидатуре главы городской администрации не привели к успеху и вылились в череду несанкционированных митингов с участием оппозиционных депутатов, в ходе которых имели место столкновения с сотрудниками правоохранительных органов. Можно констатировать, что основной аргумент против всенародных выборов глав муниципальных образований – риски силовых инцидентов и общей дестабилизации при таких выборах – оказался несостоятельным, поскольку такие риски в ходе борьбы за власть в муниципалитетах в полной мере сохранились и в отсутствие всенародных выборов.

* * *

Таким образом, на рассмотренном примере Республики Дагестан видно, что изменения в системе формирования МСУ, происшедшие в 2015 г. в республиках Северного Кавказа, не способствуют достижению той задачи, с которой их инициаторы связывают эти изменения, а именно укреплению общественно-политической стабильности на муниципальном уровне, минимизации рисков силовых столкновений и проявлений экстремизма в ходе борьбы за места в органах МСУ. По факту первый опыт формирования органов МСУ по новой системе не только не был свободен от конфликтов между претендентами на должности в МСУ, но и оказал негативное влияние на ход ряда конфликтов, с местным самоуправлением напрямую не связанных. Прошедший год в целом показал, что тренд на снижение роли всенародных выборов в формировании МСУ на Северном Кавказе имеет негативные последствия.

6.5. Военная экономика и военная реформа в России

В отличие от предшествовавших лет, результаты анализа российской военной экономики и политики за 2015 г. невозможно уложить в рамки представлений о безусловно

мирном времени. Авторитетный справочник¹ утверждает: Россия ведет «hybrid warfare», что переводится как «гибридная война». Отраженное в справочнике мнение западных экспертов о «hybrid warfare» было обусловлено событиями последних двух лет на Украине.

Осенью 2015 г. обвинения в адрес России после нанесения ударов российской авиации и крылатых ракет по позициям террористов «Исламского государства» (ИГ) в Сирии изменились. Теперь участие России в специфических военных действиях стало бесспорным. Уничтожение в Египте самолета с 224 россиянами дало России право рассматривать это как факт военного нападения на ее граждан, что требовало от РФ ответных военных действий, направленных не только против ИГ в Сирии, но и против организаторов и спонсоров терроризма. Затем произошло нападение террористов на Францию, и Франция тоже включилась в войну с ИГ, действуя совместно с Россией и рядом других государств. А руководство Турции, недовольное таким развитием событий, организовало нападение в Сирии на российский самолет. В ответ Россия объявила ряд экономических санкций и предупредила о возможности иных акций. Поэтому закономерным представляется утверждение в последний день 2015 г. новой редакции «Стратегии национальной безопасности РФ» (Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683).

6.5.1. Экономические и политические предпосылки войн нового типа²

В течение ряда последних десятилетий в военно-политических и военно-научных кругах обсуждается наступление эпохи «новых войн». От прежних войн они отличаются прежде всего материальной основой – использованием для военных целей новейших научно-технических достижений, которые в основном сосредоточены в областях информатики, телекоммуникаций, кибернетики, а также социальной психологии и др. Традиционные способы развязывания и ведения войн постепенно уходят в прошлое. После первой по-настоящему новой войны 1991 г. (против Ирака) военные специалисты заговорили о своем понимании новизны этих войн. Сначала внимание было обращено на то, что военные действия³ на больших расстояниях стали «бесконтактными». Потом оказалось, что новизны в войнах нового поколения – в их развязывании, ведении и исходе – было гораздо больше.

Специалисты в характеристиках современных войн выделили в качестве главного информационный аспект и назвали их информационными войнами (ИВ), а противодействие им – проблемой обеспечения информационной безопасности. Второй особенностью считается преднамеренная хаотизация социальных отношений, вовлечение в военные действия нерегулярных войск, частных военных корпораций и намеренное превращение упорядоченной мирной ситуации в так называемый «управляемый хаос».

В России с 2000 г. действует «Доктрина информационной безопасности», в 2010 г. ее положения учтены в «Стратегии национальной безопасности» и усилены в ее уточненной версии. В других государствах проблемы информационной безопасности также считаются актуальными. Уже несколько лет в выпусках международного справочника *Military Balance* к традиционным разделам, характеризующим состояние видов вооруженных сил и родов войск, сил и средств вооруженной борьбы (ракеты, самолеты, танки и т.д.),

¹ *Military Balance* 2015. London: The International Institute for Strategic Studies, 2015. P. 17.

² Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

³ *Слипченко В., Гареев М.* Будущая война. М.: ОГИ (Полит.ру), 2005.

добавляется новый раздел «Cyber». В нем приводятся сведения о возможностях государств вести военную борьбу в киберпространстве и, шире говоря, в информационной сфере.

Когда на практике войны нового типа стали распространенными, МИД РФ в 2011 г. направило в ООН проект Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности¹. Предлагалось поступить с новым – информационным – оружием и способами его применения аналогично тому, как ранее ограничили возможности применения и распространения ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового уничтожения (ОМУ). Но эта инициатива России не получила одобрения, и 24 июля 2013 г. президент РФ утвердил «Основы государственной политики РФ в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.²». (Заметим, что в 2015 г. военно-политическое руководство США согласилось на международное обсуждение проблемы противоборства в киберпространстве.) В упомянутых выше официальных документах РФ определен смысл понятия ИВ. Он еще не стал общепризнанным, но все же им можно пользоваться. ИВ – это «противоборство между двумя или более государствами в информационном пространстве с целью нанесения ущерба информационным системам, процессам и ресурсам и другим критически важным структурам, подрыва политической, экономической и социальной систем, массивной психологической обработки населения для дестабилизации общества и государства, а также принуждения государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны». Именно силовое *принуждение* одного государства другим (другими), осуществляемое в его интересах, вынуждает считать систему такого противоборства *войной*.

Обратим особое внимание на упомянутую в определении ИВ задачу подрыва экономической системы противника. Эта задача и в прежних войнах значилась и решалась воюющими государствами. Но в условиях глобализации экономики санкции стали особо действенным инструментом современных войн. Более того, западные военные теоретики и практики ИВ *включили их в число средств ведения новых войн*, о чем свидетельствует специальный раздел другого зарубежного справочника³ – по теории и практике решения оборонных проблем.

При столь широком понимании содержания ИВ трудно отделить в этой войне традиционно военную компоненту от остальных, тем более что войны нового типа, как правило, только начинаются исключительно в информационной сфере. Постепенно в противоборство включаются военизированные силы и войска, не всегда регулярные. Затем происходит переход к традиционным, хотя и ограниченным, военным действиям, которые сопровождаются большими потерями не только военнослужащих, но и гражданского населения. Принято говорить, что в таком случае *информационные войны становятся «гибридными»* (ГВ – гибридная война). Частью ГВ могут стать гибридные военные действия (ГВД). Примеры войн нового типа: войны в Ираке, Югославии, Ливии и т.д.

¹ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности. Концепция, подготовленная Совбезом и МИД РФ. 2011. URL: www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a (дата обращения: 11.12.2015).

² Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года. Приказ № 1753 от 24 июля 2013 г.

³ *Kaempfer W.H., Lowenberg A.D.* The Political Economy of Economic Sanctions // Handbook of Defense Economics. Ch. 27. Vol. 2. Defense in a Globalized World. 2007.

Особенно удручающими при ведении ИВ, а затем и ГВД следует считать потоки дезинформации, к которым прибегают воюющие стороны, и маскировку лжи под правду с помощью беспрецедентных психологических приемов воздействия на массы и использования изощренных, новейших технических средств обработки информации и доведения ее до населения. Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что новые войны, как правило, словом «война» официально не объявляются, ведутся не столько собственными, сколько «не своими» для агрессора силами. Любая ИВ идет в системе как бы мирных отношений, дополняемых как бы невоенными санкциями.

Исходя из приведенных выше суждений зарубежных экспертов, а также из определения ИВ, сделанного российскими экспертами, можно сформулировать следующее утверждение.

В нынешней войне нового типа Россия «воюет» с рядом государств, применивших против РФ экономические и политические санкции, а также с организаторами террора. Соответственно, именно эти государства являются противниками РФ в идущей ИВ. И новая редакция «Стратегии национальной безопасности» впервые назвала источниками угроз для России и США, и НАТО, и ИГ. Россия против введших санкции использует такие же по характеру антисанкции, против тех, кто действует оружием, применяются средства вооруженной борьбы.

Конечно, слово «война» звучит крайне сурово, поэтому, соглашаясь с использованием слова «война», надо открыто называть всех ее участников и подчеркивать то обстоятельство, что в этой войне (в ИВ и ГВД) Россия отстаивает свои интересы на политическом и социально-экономическом поприще. В рамках этой войны Россия парирует негативное влияние политических, финансовых, экономических и иных санкций, ставших особым средством противоборства.

6.5.2. Информационный аспект управления обороной¹

Безусловное главенство информационных технологий и средств как базиса войн нового поколения актуализировало внимание к развитию средств информационного обеспечения. Как показала недолгая история новых войн, человечество на удивление легко смирилось с тем, как ИВ-агрессоры организуют информационное «подавление» своих жертв. Якобы независимые СМИ вдруг и сообща «наваливались» не только на жителей подавляемых стран, но и на все мировое сообщество. И тоже якобы независимые IT-компании организовывали неподконтрольные правительствам сети обмена информацией в киберпространстве, работая против законной власти. Можно вспомнить информационные «цунами», накатывавшиеся на всех жителей Земли при разворачивании ИВ против Югославии, Ирака, Ливии и т.д.

То же можно сказать и конкретно по отношению к России. Граждане России ощущали подобное на себе неоднократно: в 2008 г., когда с удара по российским миротворцам начались военные действия Грузии против Южной Осетии, затем в 2014 г. – после государственного переворота на Украине и референдума в Крыму, осенью 2015 г. – после включения России в борьбу с ИГ в Сирии. Какими способами и средствами удавалось организовать «единство» действий многих СМИ под запросы организаторов каждой новой ИВ, можно догадываться.

¹ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Отметим только то, что экономические аспекты деятельности силовых ведомств, ориентированные не только на разведку и контрразведку, но и на пропаганду, всегда отличались секретностью. В то же время очевидной стала необходимость и полезность вложений в сферу информатики и кибернетики финансовых средств при создании к концу 2014 г. и усовершенствовании в следующем году Национального центра управления обороной (НЦУО) РФ. Создание НЦУО себя оправдало.

Во-первых, существенно упорядочен в РФ межотраслевой информационный обмен военно-экономическими данными. Как сказал на встрече с членами Общественного совета при Минобороны руководитель НЦУО генерал Мизинцев¹, «от федеральных органов исполнительной власти и организаций в Национальный центр управления обороной РФ поступает более тысячи информационных массивов ежедневно. За прошедший период обмен передаваемой информацией вырос в 3 раза». От руководства НЦУО теперь СМИ официально получают информацию о деятельности РФ в сфере обороны.

Во-вторых, во время учений опробована возможность эффективного, скоординированного управления из НЦУО одновременно военными и важнейшими невоенными (территориальными) органами власти, а также войсками (силами) различных видов ВС и родов войск, в том числе совместно с представителями других государств.

В-третьих, практически без сбоев функционировала система тылового обеспечения ВС РФ, а также обеспечения совместно с МЧС населения ДНР и ЛНР поставки всех жизненно необходимых средств. При этом было осуществлено их взаимодействие с представителями ОБСЕ. Осенью прошедшего года введена в действие еще более сложная в организационном отношении система доставки в Сирию и развертывания на месте пунктов размещения личного состава, военной техники и средств вооруженной борьбы с так называемым «Исламским государством». При этом были успешно решены проблемы взаимодействия с соответствующими органами управления вооруженных сил Сирии и координации усилий российских сил с силами других государств, участвующими в борьбе с террористами.

В-четвертых, что особенно важно и необычно для органов военного управления, через НЦУО осуществлена идея сквозного контроля всех этапов финансирования, производства и поставок военной продукции при выполнении государственного оборонного заказа (ГОЗ) в соответствии с новым Федеральным законом о ГОЗ. Введено в практику ежеквартальное проведение единых дней приемки военной продукции. В частности, подводя итоги за III квартал 2015 г., министр обороны С. Шойгу подчеркнул, что «мы научились ритмично сдавать объекты и передавать технику в течение всего года, а не устраивать аврал в конце года, что серьезным образом влияло на качество передаваемой продукции и, естественно, на ее приемку и распределение в войска»².

Поскольку войны нового типа, как уже отмечалось, сопровождаются потоками дезинформации, НЦУО и органы управления СМИ государственного уровня активно борются за достоверность информационного обеспечения. Так, информация о бомбардировках позиций ИГ в Сирии доводится до всех СМИ с конкретизацией источников ее получения и без привлечения неких «сведений» от безликих «очевидцев». Резюмируя анализ информационных аспектов ИВ, отметим, что с военно-теоретической точки зрения мировое сообщество сейчас наблюдает борьбу между инициаторами новой мировой ИВ и Россией. Для достижения успеха в этой борьбе крайне важно не упрощать демонстрацию

¹ URL: <http://www.mk.ru/politics/2015/10/20/obshhestvennyy-совет-pomogaet-shoygu-navesti-poryadok.html>

² URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12060449@egNews.

действий наших сил, избегать такой подачи информационных выпусков, которая скрывает несомненную военную силу ИГ и других военных противников России.

6.5.3. Военно-техническое обеспечение Вооруженных сил¹

Определились два главных направления военно-технического обеспечения ВС.

С одной стороны, нарастающие угрозы появления у США и НАТО средств так называемого «мгновенного глобального удара» и европейской ПРО потребовали не снижать внимание к российским силам ядерного сдерживания. Именно этим силам вынужденно был отдан приоритет. Поэтому неслучайно президент РФ на коллегии Минобороны, прошедшей в канун 2015 г., подчеркнул необходимость завершения разработки плана обороны РФ и развития стратегических ядерных сил (СЯС) как «фактора поддержания глобального равновесия», исключающего «возможность крупномасштабной агрессии против РФ»². Согласно этому указанию, план обороны утвержден, а в состав наших СЯС поступили более 50 межконтинентальных баллистических ракет. Кроме того, Россия приступила к полной модернизации парка авиационных стратегических ракетоносцев Ту-160 и Ту-95МС и к постановке на боевое дежурство стратегических ракетных подводных крейсеров проекта 955А «Владимир Мономах» и «Александр Невский». К этим достижениям добавилось создание в 2015 г. нового вида ВС РФ – Воздушно-космических сил (ВКС), объединивших силы и средства военной авиации, ракетно-космической и противовоздушной обороны. Боевые успехи ВКС стали решающими не только в тактической борьбе с ИГ, но и в демонстрации боевых возможностей сил сдерживания. С другой стороны, опыт учений, а главное, конкретика военных действий против террористов в Сирии потребовали развития средств оперативно-тактического назначения, в частности, дополнительного расхода тактического высокоточного оружия для поражения пунктов боевого управления и арсеналов ИГ. На этом направлении оснащения ВС надо отметить в качестве положительного момента то, что информаторы НЦУО наглядно показывали – а СМИ пересказывали – успешное применение нашей авиацией управляемых авиационных ракет, в частности, Х-29 и корректируемых авиабомб калибра 500 и 1500 кг. С точки зрения ИВ факты такого применения нашего высокоточного оружия имели, возможно, больший смысл, чем непосредственный ущерб, нанесенный ими ИГ, равно как и факты рациональной унификации боевых средств, экономичности модульных принципов их конструирования. Данные о применении этого оружия были рассекречены, как оказалось, не напрасно. Также полезен, хотя и не столь эффективен показ применения наших ВКС для усиления огневой и радиоэлектронной поддержки наземных войск сирийской армии.

Очень важно, что действия РФ в Сирии подтвердили высокую эффективность средств радиоэлектронной борьбы (РЭБ) как важнейшего фактора противоборства, характерного именно в ИВ и ГВД. И если ранее (в 2014 г.) средства РЭБ авиационного базирования показали свою эффективность при «принуждении» боевых кораблей США покинуть некоторые районы акватории Черного моря, о чем сообщали наши СМИ³, то столь же своевременным стал показ эффективности наших современных самолетов Ил-20 радиоразведки и РЭБ в Сирии.

¹ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² Сафронов И. Армию навели на цели // Коммерсантъ. 20 декабря 2014 г.

³ Божьева О. Война шестого поколения: как мы глушим чужие локаторы, спутники и компьютеры // Московский комсомолец. 8 января 2015 г.

Представляется, что такого рода наши информационные «победы» в ИВ более полезны для страны и мирового сообщества, чем, например, сообщение обобщенных данных. Например, о том, что «в текущем году заключено более трех тысяч государственных контрактов, в рамках которых в войска поставлено свыше 17 тысяч основных образцов вооружения, военной и специальной техники», из-за чего «оснащенность войск самым современным новейшим вооружением и военной техникой по выполненным обязательствам ГОЗ 2015 года уже сейчас практически соответствует параметрам, спланированным лишь на текущий год». Общие сведения об обновлении оружия в ВС, находящиеся в условиях ИВ, важны, но они плохо воспринимаются даже военными экономистами¹.

Эффективной с точки зрения ИВ является и озвученная в наших СМИ информация о том, что запасы высокоточного оружия в ВС РФ восполняются. Об этом в журнале «Коммерсантъ-Власть» со ссылкой на источник в оборонно-промышленном комплексе² было сказано четко: российская корпорация «Тактическое ракетное вооружение» перешла на работу в три смены в связи с возросшей потребностью военных в поставках вооружений для операции в Сирии.

Пока трудно сказать, как события ИВ и ГВД отразятся на параметрах новой Государственной программы вооружения, но критика больших военных расходов РФ, осуществляемых в ущерб расходам социально-экономического блока, представляется справедливой не только потому, что даже военный эффект от них не нагляден. Дело в том, что до сих пор обещание сделать военные расходы «локомотивом» для развития всего народного хозяйства, его мирного сектора, наглядно не подтверждено.

6.5.4. Военно-кадровая политика³

Мы неоднократно писали о нерешенных проблемах кадровой политики ВС РФ. Речь шла о полном отказе от призыва в мирное время. И хотя идея полностью добровольной службы по-прежнему актуальна, после начала ИВ и ГВД ситуация изменилась. Представляется, что в настоящее время вопрос об окончательном отказе от призыва необходимо отложить.

Исключительно важно, что характер и условия годичной службы по призыву радикально улучшились. Более того, у студентов появилась возможность приобрести знания по воинской специальности на военных кафедрах без снижения качества подготовки по гражданской специальности.

Темп обновления контрактников в ВС удовлетворителен (набор в 2015 г. составил 54 тыс.), и, как отметил руководитель НЦУО на упомянутой встрече с общественниками, «общая укомплектованность российской армии военнослужащими по контракту на сегодня превысила 327 тыс. человек».

Заметны результаты усилий правительства РФ в обеспечении военнослужащих всеми видами довольствия. Даже в 2015 г., несмотря на сложности, обусловленные санкциями, правительству удалось частично компенсировать снижение уровня жизни военнослужащих и военных пенсионеров. В 2015 г. проблема жилищного обеспечения ВС РФ и других силовиков фактически приблизилась к окончательному решению. Успешной оказалась реорганизация системы управления этим обеспечением, в составе которой прежде

¹ Взгляд от 28 октября 2015 г. URL: <http://vz.ru/news/2015/10/26/774510.html>

² URL: http://ria.ru/defense_safety/20151026/1308245566.html#ixzz3pf4jP87v

³ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

насчитывалось около 3,5 тыс. штатных управленцев и еще около 6 тыс. членов всевозможных комиссий, и создания центрального Департамента жилищного обеспечения с территориальными органами в каждом военном округе, а также ячеек в Казахстане и Таджикистане. В новой системе осталось порядка 700 управленцев, а созданная в 2011 г. электронная программа «Алушта» позволила в режиме реального времени осуществлять единый учет всех военнослужащих, нуждающихся в обеспечении жильем, и учет всего жилищного фонда. За 5 лет эти органы смогли решить жилищные проблемы около 300 тыс. семей военнослужащих. Очередь нуждающихся в жилье сократилась с 82 тыс. до 34 тыс. при том, что она ежегодно пополнялась новыми военнослужащими (до 50 тыс. семей). При этом пока сохранены все варианты обеспечения, удобные военнослужащим. Вместе с тем уточнились перспективы: после 2024 г. в РФ останется единственный порядок обеспечения – через накопительно-ипотечную систему (НИС). Для этого все военнослужащие, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2008 г., в том числе выпускники военных вузов, включались в НИС в обязательном порядке.

Как говорилось на встрече руководства НЦУО с Общественным советом при Минобороны, о росте престижа и популярности военной службы свидетельствует также то, что «за последние три года ВС прошли от недобора курсантов в военно-учебные заведения до конкурса от 3 до 10 человек на место в текущем году». При этом не только восстановлена подготовка к будущей службе учащейся молодежи, она еще и ориентирована на новые потребности. В частности, открыта и хорошо оснащена кадетская школа IT-технологий для одаренных детей на территории Военной академии связи имени С.М. Буденного в Санкт-Петербурге.

Упорядочению дисциплинарной практики будет способствовать, как полагают многие эксперты, создание в РФ военной полиции. Правовую основу ее деятельности составил Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации» от 03 февраля 2014 г. №7-ФЗ. В законе определены права и задачи военной полиции. Указом Президента РФ, который был подписан в конце марта 2015 г., утвержден Устав военной полиции, определяющий основные направления ее деятельности, функции и полномочия.

6.5.5. Реформа исполнения государственного оборонного заказа¹

Противостояние на международном уровне, квалифицированное как специфическая – информационная – война, перешедшая в стадию «гибридной», привело к росту потребности в средствах вооруженной борьбы (высокоточных, технологически сложных и дорогих). Естественно, в этих условиях особенно острым стал вопрос о рациональном использовании бюджетных средств.

Как отмечал Президент РФ в ежегодном послании 2015 г., «нецелевое использование бюджетных средств, направляемых на реализацию государственного оборонного заказа, является прямой угрозой национальной безопасности государства», в связи с чем он поручил разработать систему жесткого контроля за использованием средств ГОЗ. Такая межведомственная система в России была создана. Как отметила заместитель министра

¹ Автор раздела: В. Цымбал – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

обороны Т. Шевцова¹, «межведомственная система контроля включает комплекс взаимосвязанных элементов, таких как использование единого уникального номера государственного контракта по всей цепочке расчетов по ГОЗ, открытие всеми участниками кооперации отдельных банковских счетов в уполномоченных банках, которые становятся полноценными участниками контроля целевого использования бюджетных средств». Высказана надежда, что это позволит «окрасить» денежный поток, направленный на выполнение ГОЗ, отделить его от общей денежной массы предприятия, а также обеспечить прозрачность денежных потоков по всей цепочке исполнителей. Для аналитической работы с данными о расчетах по ГОЗ Министерством обороны согласно нормам закона о ГОЗ практически создана единая информационная система расчетов по ГОЗ. Напомним, что целевой контроль за исполнением ГОЗ стал одной из важнейших функций деятельности НЦУО. Основным инструментом профилактики нецелевого использования средств по ГОЗ стал перечень операций, которые запрещено проводить по отдельным счетам. Соблюдение запрета будут контролировать уполномоченные банки. В совокупности, как предполагается, этот комплекс мер приведет к снижению коррупции в системе ГОЗ.

6.5.6. Военно-финансовая политика²

Исполнение федерального бюджета 2015 г. в отличие от предшествующего года не ограничилось единственной внутригодовой корректировкой – закон о федеральном бюджете уточнялся три раза с апреля по ноябрь³. Первоначально законом о федеральном бюджете на 2015 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» были установлены в 3 трлн 274 млрд руб.⁴, или на 247 млрд больше, чем планировало правительство годом ранее⁵. В апреле и июле ассигнования по этому разделу последовательно снизились до 3 трлн 108 млрд руб., а в ноябре – выросли до 3 трлн 163,8 млрд руб. (3,9% ВВП). По сравнению с 2014 г. ассигнования по этому разделу в реальном выражении увеличились на 19% (номинально – на 28%).

Все указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в опубликованных законах и определены по материалам пояснительных записок к законопроектам о бюджете и к федеральным законам о бюджете. Закрытость расходов федерального бюджета в 2015 г. продолжала нарастать и превысила максимум 2014 г. на 4,2 п.п., при этом закрытые расходы составили 2 трлн 980 млрд руб. (3,7% ВВП, 19,1% расходов федерального бюджета в целом).

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ в федеральном бюджете 2015 г. и их изменение относительно 2014 г. в реаль-

¹ URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12044981@egNews.

² Автор раздела: В. Зацепин – РАНХиГС при Президенте РФ.

³ Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», его изменения внесены Федеральными законами от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ и от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ.

⁴ «Бюджет для граждан» к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Москва. Декабрь 2014 г. С. 8.

⁵ Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 26 ноября 2013 г. № 3.3-04/1891.

ном выражении, определенные на основе отчетов Федерального казначейства, представлены в *табл. 18*. Пересчет в цены 2014 г. выполнен с использованием второй оценки¹ Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2015 г. (107,7%).

Таблица 18

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона» в 2015 г.**

Наименование раздела и подразделов	2015 г., млн руб. / то же в ценах 2014 г.	Изменение в 2015 г. по сравнению с 2014 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2014 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2015 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	3 181 367 2 953 915	474 841 19,15	20,38 3,66	3,94 0,75
Вооруженные силы Российской Федерации	2 432 905 2 258 964	373 105 19,78	15,58 2,87	3,01 0,59
Мобилизационная и вневоинсковая подготовка	6 296 5 845	-616 -9,53	0,04 -	0,01 -
Мобилизационная подготовка экономики	4 020 3 733	-218 -5,53	0,03 -	<0,01 -
Ядерно-оружейный комплекс	44 385 41 212	4 495 12,24	0,28 0,04	0,05 0,01
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	10 325 9 587	3 123 48,30	0,07 0,02	0,01 -
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	318 521 295 749	51 112 20,89	2,04 0,39	0,39 0,08
Другие вопросы в области национальной обороны	364 914 338 825	43 840 14,86	2,34 0,35	0,45 0,07

Источник: расчеты автора.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета приведены в *табл. 19*. В связи с изменениями в стандарте отчетности ООН о военных расходах², вступившими в силу с 2012 г., в состав военных расходов не включены расходы на гражданскую оборону и содержание войск МЧС России.

Таблица 19

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета в 2015 г.**

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	2015 г., млн руб. / то же в ценах 2014 г.	Изменение в 2015 г. по сравнению с 2014 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2014 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2015 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общегосударственные вопросы»				
Расходы Минобороны	8 7	1 17,62	<0,01 -	<0,01 -
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	120 525 112 909	-16 733 -13,01	0,77 -0,10	0,15 -0,02
Органы пограничной службы	136 709 127 935	-15 681 -11,00	0,88 -0,09	0,17 -0,01

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2015 год. М.: Росстат. 1 апреля 2016 г.

² Доклад Группы правительственных экспертов по обзору функционирования и дальнейшему развитию механизма стандартизированной отчетности Организации Объединенных Наций о военных расходах. А/66/89. ООН. 14 июня 2011 г.

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	<u>2</u> 1	<u><1</u> 8,49	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>464</u> 431	<u>7</u> 1,73	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	<u>38</u> 35	<u>-17</u> -33,14	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Субсидии на функционирование координационного центра Россия-НАТО	<u>35</u> 32	<u>-6</u> -15,01	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011-2015 годы и на период до 2020 года»	<u>66</u> 61	<u>-17</u> -22,05	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК	<u>56 760</u> 52 702	<u>13 369</u> 33,99	<u>0,36</u> 0,10	<u>0,07</u> 0,02
Стипендии молодым работникам организаций ОПК	<u>237</u> 210	<u>-29</u> -12,21	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Закрытые расходы	<u>128 034</u> 118 880	<u>9 020</u> 8,17	<u>0,82</u> 0,08	<u>0,16</u> 0,02
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Расходы Минобороны	<u>22 479</u> 20 872	<u>-11 207</u> -34,94	<u>0,14</u> -0,07	<u>0,03</u> -0,01
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>60</u> 55	<u>55</u> -	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	<u>66 704</u> 61 935	<u>1 371</u> 2,26	<u>0,43</u> 0,02	<u>0,08</u> 0,01
В разделе «Культура и кинематография»				
Расходы Минобороны	<u>3 009</u> 2 794	<u>50</u> 1,82	<u>0,02</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Здравоохранение»				
Расходы Минобороны	<u>56 407</u> 52 374	<u>-3 874</u> -6,89	<u>0,36</u> -0,02	<u>0,07</u> -
Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА	<u>86</u> 80	<u>-71</u> -46,89	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Социальная политика»				
Расходы Минобороны	<u>442 831</u> 392 198	<u>61 892</u> 18,74	<u>2,84</u> 0,61	<u>0,55</u> 0,13
Расходы внутренних войск МВД и органов пограничной службы	<u>38 241</u> 33 868	<u>-1 497</u> -4,23	<u>0,24</u> 0,01	<u>0,05</u> -
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	<u>7 172</u> 6 352	<u>-126</u> -1,94	<u>0,05</u> -	<u>0,01</u> -
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	<u>200</u> 186	<u>-39</u> -17,39	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	<u>1 908</u> 1 690	<u>6</u> 0,35	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	<u>1 006</u> 891	<u>-158</u> -15,04	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	<u>4 202</u> 3 902	<u>1 822</u> 87,64	<u>0,03</u> 0,01	<u>0,01</u> -

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 280 2 117	51 2,46	0,01 –	<0,01 –
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 988 9 273	–2 292 –19,82	0,06 –0,01	0,01 –
Переселение граждан из ЗАТО	314 292	–209 –41,77	<0,01 –	<0,01 –
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	1 099 764 1 021 136	43 918 4,30	7,04 0,46	1,36 0,11

Источник: расчеты автора.

В итоге в 2015 г. суммарные военные ассигнования (см. табл. 20) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, увеличились по сравнению с прошлым годом на 0,9 п.п. ВВП, достигнув 5,3% ВВП.

Таблица 20

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
расходов федерального бюджета в 2015 г.**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, % / ее изменение по сравнению с 2014 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2015 г.	в ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 281 130	27,42 4,12	5,30 0,86
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	5 146 977	32,97 2,19	6,37 0,51

Источник: расчеты автора.

В 2015 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» – 1453 млрд руб. (45,7% всех ассигнований по закону о бюджете по этому разделу, или на 6,4 п.п. больше, чем годом ранее) – вновь пришелся на I квартал (в IV квартале – 27,4%). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу наблюдалось в декабре и составило 24 млрд руб. В итоге расходы по разделу «Национальная оборона» в 2015 г. исполнены с перерасходом в 17 млрд 567 млн руб. относительно ассигнований по последней версии закона о бюджете. При этом просроченная дебиторская задолженность Минобороны возросла в 2015 г. на 242 млрд руб.¹

В 2015 г. расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили 429 млрд 836 млн руб. (0,53% ВВП), сократившись в реальном выражении на 5% относительно предшествующего года. Денежное довольствие военнослужащих срочной службы по-прежнему составляло 2 тыс. руб.², средний уровень денежного довольствия остальных военнослужащих увеличился по сравнению с 2014 г. на 100 руб. и достиг 62,2 тыс. руб.³

¹ Единый день приемки военной продукции. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51496> (дата обращения: 11.03.2016).

² Указ Президента РФ от 10 марта 2014 г. № 136 «О продлении срока проведения в Вооруженных силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву».

³ Фаличев О. Финансовая мобилизация // Военно-промышленный курьер. 2016. 3 февраля (№ 3–4).

Расходы на заработную плату гражданского персонала Минобороны составили 203 млрд 722 млн руб. (0,25% ВВП), сократившись относительно прошлого года на 14,6% в реальном выражении.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2015 г. снизились по сравнению с 2014 г. в реальном выражении на 2,5%, составив 68 млрд 759 млн руб., на продовольственное обеспечение сократились в реальном выражении относительно прошлого года на 0,8% (53 млрд 728 млн руб.). Расходы Минобороны на вещевое обеспечение снизились более заметно – на 27,3%, до 26 млрд 938 млн руб., что объясняется завершением в основном перехода на новую форму одежды.

Капитальные вложения Минобороны в объекты недвижимости в 2015 г. по разделу «Национальная оборона» выросли на 27,3% – до 226 млрд 578 млн руб. (0,28% ВВП), что на 20 млрд 407 млрд руб., или на 9,9%, больше, чем ассигновано законом о бюджете. Расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» сократились на 34,9% – до 22 млрд 479 млн руб. (0,03% ВВП). Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны сократились по сравнению с предшествующим годом в реальном выражении на 3,5%, составив 81 млрд 547 млн руб. (0,1% ВВП).

Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2015 г. составили 305 млрд 286 млн руб. (0,38% ВВП), сократившись в реальном выражении на 5,9% по сравнению с предыдущим годом.

В 2015 г. первое место по темпам прироста в разделе 0200 «Национальная оборона» сохранили расходы по подразделу 0208 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны», увеличившиеся относительно предыдущего года в номинальном выражении на 30% – до 318 млрд 521 млн руб. (0,39% ВВП).

Динамика помесечного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2013–2015 гг. представлена на рис. 14–16.

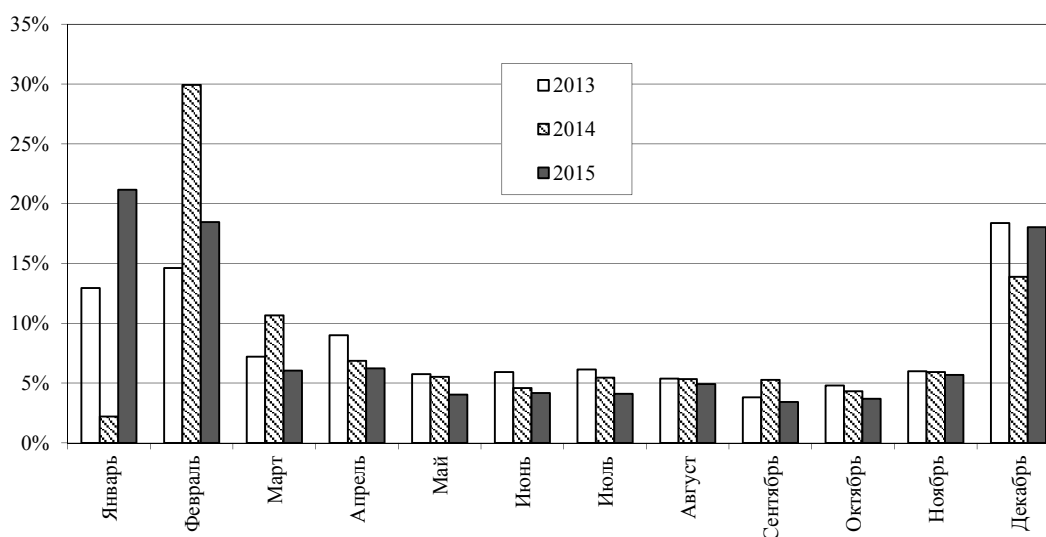


Рис. 14. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные силы Российской Федерации» в 2013–2015 гг.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

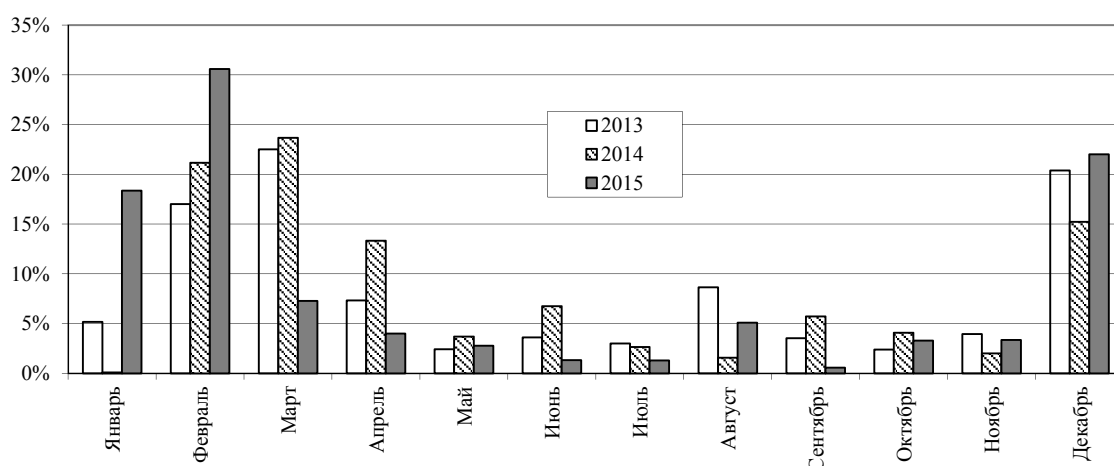


Рис. 15. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2013–2015 гг.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

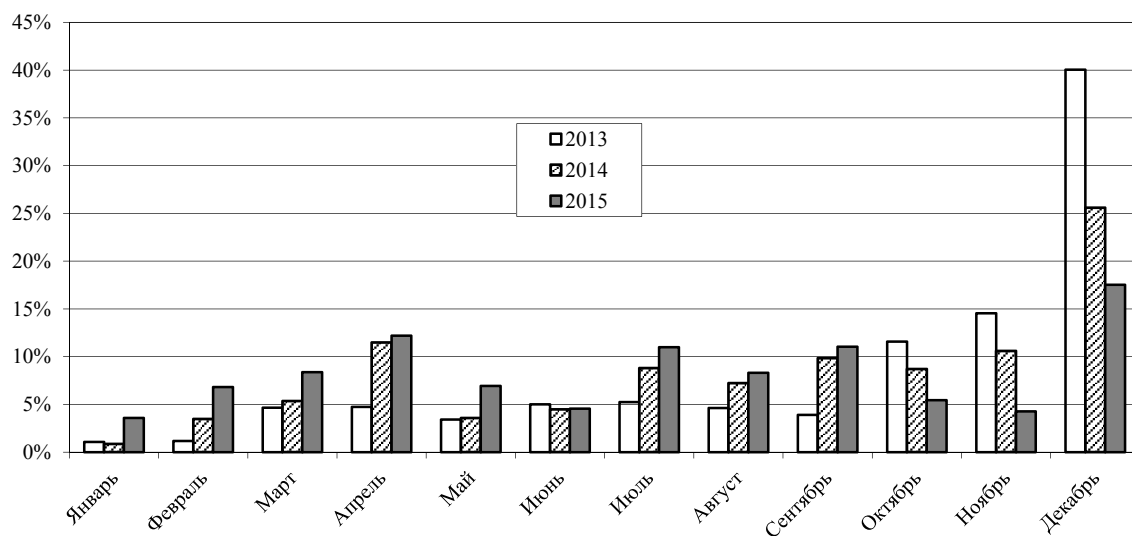


Рис. 16. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2013–2015 гг.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

В табл. 21 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации. Величина этих расходов не превышает 0,01% ВВП, добавляя к мобилизационным расходам федерального бюджета около трети.

Таблица 21

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2007–2015 гг., млн руб.**

Подраздел классификации расходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Вооруженные силы РФ	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–	–
Модернизация ВС РФ и воинских формирований	–	0,5	–	–	–	–	–	–	–
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	1 245,6	1 702,2	2 021,6	1 958,4	2 187,3	2 316,4	2 444,7	2 518,9	2 494,7
Мобилизационная подготовка экономики	840,9	1 063,9	989,7	1 247,8	1 266,3	1 689,1	1 935,1	1 580,9	1 332,6
Другие вопросы в области национальной обороны	5,7	0,5	4,4	<0,1	2,7	3,0	2,9	3,0	16,9
Внутренние войска	1,0	0,3	–	–	–	–	–	–	–
Итого	2 093,5	2 767,7	3 015,7	3 206,2	3 456,3	4 008,5	4 382,7	4 102,8	3 884,1
Чистые военные расходы*	2 093,5	2 767,7	3 015,7	3 206,2	1 216,4	1 671,5	1 921,3	1 592,2	1 326,0

* Разность между исполненными расходами консолидированного и федерального бюджетов.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Досрочно прекращенная в 2014 г. из-за введения международных санкций выдача государственных гарантий организациям ОПК для выполнения ГОЗ была возобновлена в 2015 г. в весьма ограниченных масштабах: федеральным бюджетом предусматривалось предоставление гарантий на 26 млрд руб., 53% из которых остались нераспределенными.

В табл. 22 представлены российские военные расходы в период 2005–2015 гг., учитывающие в составе суммарных чистые военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 21).

Таблица 22

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2005–2015 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	578,4	686,1	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
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	581,1	681,8	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
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	659,0	815,9	942,0	1 118,0	1 166,1	1 162,5	1 423,3	1 689,3	1 660,1	1 962,1	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^в	778,6	947,8	1 133,5	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 143,9	2 654,2	2 993,5	3 457,9	4 282,5
2. В реальном выражении (в ценах 2015 г.), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 582,3	1 629,9	1 751,5	1 825,4	2 069,6	1 941,8	2 015,3	2 234,4	2 437,9	2 660,8	3 163,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 589,9	1 619,6	1 736,5	1 841,8	2 061,4	1 939,5	1 987,1	2 193,3	2 428,5	2 670,0	3 181,4
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	1 802,8	1 938,2	1 966,4	1 978,3	2 023,1	1 766,3	1 865,7	2 044,4	1 916,6	2 113,2	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2 130,1	2 251,6	2 366,0	2 563,6	3 033,8	2 847,0	2 810,3	3 212,2	3 455,9	3 724,1	4 282,5

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
3. В реальном выражении (в ценах 2005 г.)^а, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	578,4	595,8	640,2	667,2	756,5	709,8	736,6	816,7	891,1	972,6	1 156,4
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	581,1	592,0	634,7	673,2	753,5	708,9	726,3	801,7	887,7	975,9	1 162,8
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	659,0	708,5	718,7	723,1	739,5	645,6	681,9	747,3	700,5	772,4	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	778,6	823,0	864,8	937,0	1 108,9	1 044,3	1 027,2	1 174,1	1 263,2	1 361,2	1 565,3
4. Военное обременение экономики^б, % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,58	2,76	2,97	3,17	3,92
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,54	2,71	2,96	3,18	3,94
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	3,05	3,03	2,83	2,71	3,00	2,51	2,38	2,52	2,34	2,52	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,60	3,52	3,41	3,51	4,51	4,06	3,59	3,97	4,21	4,44	5,30
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	45,4	54,4	60,0	71,9	85,0	80,7	88,6	102,3	114,3	129,6	128,3
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	45,6	54,1	59,5	72,6	84,7	80,6	87,4	100,5	113,9	130,0	129,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	51,7	64,7	67,4	78,0	83,1	73,4	82,0	93,6	89,9	102,9	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	61,1	75,2	81,1	101,0	124,6	118,8	123,6	147,1	162,1	181,3	173,7
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	20,5	25,2	32,8	41,5	37,6	42,1	52,3	59,9	66,3	64,4	51,9
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	20,5	25,1	32,5	41,9	37,4	42,0	51,6	58,8	66,1	64,6	52,2
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	23,3	30,0	36,8	45,0	36,7	38,3	48,4	54,8	52,1	55,1	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	27,5	34,9	44,3	58,3	55,1	61,9	73,0	86,1	94,0	90,1	70,3
Справочно											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,9	108,3	104,8	107,2	107,7
Паритет покупательной способности*, руб./долл. США	12,74	12,61	13,98	14,34	14,03	15,83	17,35	18,04	18,47	19,07	24,66
Курс доллара (среднегодовой) ^в , руб./долл. США	28,28	27,19	25,88	24,85	31,74	30,37	29,38	30,84	31,84	38,38	60,96

^а Для 2015 г. – данные ежемесячного отчета Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г.

^б За 2015 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2016 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск МВД и пограничников.

^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 последние изменения методологии Росстата.

^{ж, з} Для 2015 г. – оценки автора.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2005–2015 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2005–2014 гг.; Бюджеты для граждан; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2006–2015 гг.; Центробанк; Росстат; Федеральное казначейство.