

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация¹

6.1.1. Масштабы государственной собственности

С 2016 г. началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена постановлением Правительства РФ от 29.01.2015 № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании постановления Правительства РФ от 04.01.1999 № 1 (в последующей редакции от 30.12.2002). В ней содержатся сведения о числе федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием Российской Федерации в капитале, которые ранее обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, ранее – на год).

Появление новой редакции Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества со смещением временных границ с 2020–2022 гг. на 2022–2024 гг. дает возможность для характеристики процессов, происходивших в ушедшем году (*табл. 1*).

На 1 июля 2021 г. Российская Федерация являлась акционером 678 АО, собственником имущества 539 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), 40 федеральных казенных предприятий (ФКП) и 13149 федеральных госучреждений (ФГУ).

Сопоставляя с аналогичными данными годом ранее, можно отметить уменьшение числа ФГУ – на 766 ед. (на 5,5%), ФГУПов – на 101 ед. (на 15,8%) и ФКП – на 6 ед. (на 13%). В гораздо большей степени сократилось присутствие

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

Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2021 гг.

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале, из них АО	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3 066/2 950 ^б		3 517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2 356/2 337 ^б		1 800/1 795 ^б	72	20 458
На 1 января 2016 г.	1 557/1 704 ^б	88/64 ^а	1 488/1 247 ^б	48	16 194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1683/1620 ^г	1 236	48	16 726
На 1 июля 2016 г.	1 571	82	1 378	47	16 990
На 1 января 2017 г.	1 356/1 416 ^а	81	1 245/1 108 ^а	48	16 846
На 1 июля 2017 г.	1 247	78	1 058	53	16 244
На 1 января 2018 г.	1 189	77	984	50	15 985
На 1 июля 2018 г.	1 060	77	868	50	15 520
На 1 января 2019 г.	1 084/1 130 ^б	76	792/700 ^б	48	15 140
На 1 июля 2019 г.	1 059	73	712	48	14 942
На 1 января 2020 г.	989	67	672	48	14 576
На 1 июля 2020 г.	948	67	640	46	13 915
На 1 января 2021 г.	756	67	581	44	13 681
На 1 июля 2021 г.	678	29	539	40	13 149
На 25 ноября 2021 г.	691 ^е		498 ^е		

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

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

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

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

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

^е Количество хозяйственных обществ и ФГУПов по данным приватизационной программы на 2022–2024 гг.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. URL: www.economy.gov.ru); Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2022–2024 гг.; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом; URL: <http://rosstat.gov.ru/>

государства в корпоративном секторе. Количество АО с госучастием уменьшилась на 270 ед. (или на 28,5%), тогда как количество АО, где имеется специальное право на участие в управлении «золотая акция», сократилось сразу в 2,3 раза (на 38 ед.), что произошло в 1-м полугодии 2021 г.

По состоянию на 25 ноября 2021 г. Российская Федерация являлась собственником имущества 498 ФГУПов и акционером (участником) 691 хозяйственного общества. Сравнивая эти величины с данными Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом на начало минувшего года, можно констатировать сокращение числа хозяйственных обществ на 8,6%, а ФГУПов – на 14,3%. Более показательным является сопоставление данных на ноябрь 2021 г. из приватизационной программы на 2022–2024 гг. с данными на 1 января 2019 г. На этом более длинном временном отрезке отмечалась следующая динамика числа субъектов основных организационно-правовых форм. Количество унитарных предприятий уменьшилось почти на 29%, а хозяйственных обществ – без малого на 39%.

Рассмотрим более весомые с точки зрения значимости в экономике категории хозяйственных обществ с разной степенью государственного участия¹ (табл. 2).

Анализ представляемых Росстатом данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом показывает, что в период между серединой 2020 г. и серединой 2021 г. удалось переломить наблюдавшуюся с 2016 г. на протяжении почти 5 лет (за исключением 1-го полугодия 2018 г.) тенденцию сокращения доли АО, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль².

Их удельный вес на 1 июля 2021 г. вырос более чем на 4 п.п., составив 42,6% против 38,2% годом ранее. С 7 до 9% увеличилась доля АО с федеральными блокирующими пакетами. При этом, напротив, удельный вес всех прочих компаний, акции которых находятся в федеральной собственности, сократился с почти 55 до 48,4%.

При сравнении данных на ноябрь 2021 г. из приватизационной программы на 2022–2024 гг. с данными на 1 января 2019 г. видно сокращение доли хозяйственных обществ с долей государства в капитале менее 25% почти на 8 п.п. Тем не менее эта группа остается наиболее многочисленной, составляя более 48% всех компаний с федеральными пакетами акций. При этом на те же 8 п.п. вырос удельный вес компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, что произошло в основном за счет доли обществ с полным (100%-ным) федеральным пакетом акций. Удельный вес компаний с блокирующим (от 25 до 50% капитала) госпакетом практически остался прежним.

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

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

Количество и структура хозяйственных обществ (АО и ООО) по размеру доли государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2016–2021 гг.

Дата и источник	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Правительство РФ (прогнозные планы приватизации, ППП)										
На 1 января 2016 г. (ППП на 2017–2019 гг.)	1704 ¹	100,0	765	44,9	93	5,4	172	10,1	674	39,6
На 1 января 2019 г. (ППП на 2020–2022 гг.)	1130 ²	100,0	368	32,55	30	2,65	95	8,4	637	56,4
На 25 ноября 2021 г. (ППП на 2022–2024 гг.)	691 ²	100,0	269	38,9	29	4,2	59	8,5	334	48,3
Росстат (Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, только АО)										
На 1 января 2016 г.	1557	100,0	816 ³		52,4 ³		174	11,2	567 ⁴	36,4 ⁴
На 1 июля 2016 г.	1571	100,0	711 ³		45,3 ³		189	12,0	671 ⁴	42,7 ⁴
На 1 января 2017 г.	1356	100,0	575 ³		42,4 ³		128	9,4	653 ⁴	48,2 ⁴
На 1 июля 2017 г.	1247	100,0	514 ³		41,2 ³		108	8,7	625 ⁴	50,1 ⁴
На 1 января 2018 г.	1189	100,0	488 ³		41,0 ³		102	8,6	599 ⁴	50,4 ⁴
На 1 июля 2018 г.	1060	100,0	448 ³		42,3 ³		87	8,2	525 ⁴	49,5 ⁴
На 1 января 2019 г.	1084	100,0	442 ³		40,8 ³		85	7,8	557 ⁴	51,4 ⁴
На 1 июля 2019 г.	1059	100,0	429 ³		40,5 ³		85	8,0	545 ⁴	51,5 ⁴
На 1 января 2020 г.	989	100,0	387 ³		39,1 ³		74	7,5	528 ⁴	53,4 ⁴
На 1 июля 2020 г.	948	100,0	362 ³		38,2 ³		66	7,0	520 ⁴	54,9 ⁴
На 1 января 2021 г.	756	100,0	318 ³		42,1 ³		60	7,9	378 ⁴	50,0 ⁴
На 1 июля 2021 г.	678	100,0	289 ³		42,6 ³		61	9,0	328 ⁴	48,44

¹ Количество АО по данным ППП на 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет о количестве обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности).

² Количество хозяйственных обществ.

³ Общее количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, свыше 50%, (без выделения АО с полными (100%) федеральными пакетами акций) и их удельный вес.

⁴ Расчетная величина по данным об общей численности АО, акции которых находятся в федеральной собственности, и численности таких АО по другим категориям, исходя из доли в уставном капитале.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2022–2024 гг.; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. URL: <http://rosstat.gov.ru/>

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

Таблица 3

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных Росимуществом, его территориальными управлениями и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ, в 2013–2014 гг. и количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в 2016–2021 гг. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2013 г.	67 003 ¹	4 891	56 247	3 501	2 364
На 1 июля 2013 г.	66 131 ¹	4 589	56 100	3 201	2 241
На 1 января 2014 г.	64 616 ¹	4 408	54 699	3 097	2 412
На 1 июля 2014 г.	63 635 ¹	4 236	54 173	2 988	2 238
На 1 января 2016 г.	65 587 ²	4 284	56 693/56 649 ³	3 888 ⁴	...
На 1 июля 2016 г.	65 218 ²	3 982	56 893/56 856 ³	3 718 ⁴	...
На 1 января 2017 г.	64 457 ²	3 719	56 548/56 507 ³	3 532 ⁴	...
На 1 июля 2017 г.	62 655 ²	3 294	55 414/55 361 ³	3 353 ⁴	...
На 1 января 2018 г.	61 734 ²	3 053	54 851/54 814 ³	3 239 ⁴	...
На 1 июля 2018 г.	60 391 ²	2 763	53 933/53 899 ³	3 125 ⁴	...
На 1 января 2019 г.	59 608 ²	2 608	53 394/53 360 ³	3 054 ⁴	...
На 1 июля 2019 г.	58 839 ²	2 366	52 901/52 870 ³	2 972 ⁴	...
На 1 января 2020 г.	57 903 ²	2 225	52 207/52 176 ³	2 864 ⁴	...
На 1 июля 2020 г.	56 909 ²	2 050	51 474/51 445 ³	2 787 ⁴	...
На 1 января 2021 г.	56 288 ²	1 917	51 076/51 026 ³	2 713 ⁴	...
На 1 июля 2021 г.	55 204 ²	1 792	50 138/50 110 ³	2 672 ⁴	...

¹ Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

² Включая хозяйствующие субъекты, имеющие организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (производственные (артели) и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, фонды, публично-правовые компании и др.).

³ Сумма учреждений, созданных РФ и субъектами РФ (без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены).

⁴ Общее число хозяйственных обществ без учета размера госпакета (доли). Данные о количестве хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, имеются только для АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11) М.: Росстат, 2013–2014; Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом. URL: <http://rosstat.gov.ru/>

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным новой системы, к середине 2021 г.

составило 55,2 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 1,7 тыс. ед. (или на 3%), и примерно на 8,4 тыс. ед. меньше, чем на середину 2014 г.¹

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов можно отметить сокращение по сравнению с серединой 2020 г. числа унитарных предприятий на 258 ед. (или на 12,6%), хозяйственных обществ – на 115 ед. (или на 4,1%), госучреждений – примерно на 1,3 тыс. ед. (или на 2,6%).

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2021 г. произошло уменьшение числа унитарных предприятий на 6,5%, хозяйственных обществ – на 1,5%, госучреждений – на 1,8%.

6.1.2. Приватизационная политика

В минувшем году продолжалась реализация Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31.12.2019 № 3260-р. Это уже четвертая трехлетняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (с одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г. Как и в случае с предыдущими приватизационными программами, в действующий документ вносились многочисленные изменения и дополнения. В минувшем году были приняты 22 соответствующих нормативно-правовых акта (против 15 в 2020 г.). Наиболее важный из них, содержание которого будет раскрыто ниже отдельно, появился в самом конце года.

К концу 2021 г. в перечне крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов (Раздел I приватизационной программы), осталось всего 3 АО, хотя изначально таких было 8, включая 4 компании, где планировалось прекращение участия государства в капитале. После исключения из него в 2020 г. Новороссийского морского торгового порта (НМТП) и продажи Племенного форелеводческого завода «Адлер» распоряжением Правительства РФ от 03.11.2021 № 3138-р из приватизационной программы были исключены АО «Современный коммерческий флот», АО «Росспиртпром» и АО «Кизлярский коньячный завод». По оставшимся в этой группе АО «Махачкалинский морской торговый порт» (далее – АО «ММТП»), Внешнеэкономическому объединению «Алмазювелирэкспорт», Банку ВТБ (ПАО) сделки не проводились, хотя в отношении АО «ММТП» завершена оценка рыночной стоимости акций общества.

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

Что касается приватизации по типовым процедурам, то в 2021 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 55 хозяйственных обществ и приняты решения об условиях приватизации 64 ФГУПов (табл. 4).

Таблица 4

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2021 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов ¹ , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ²	...
2009	316+256 ³	52 ²	...
2010	62	134 ²	...
2008–2010	591+256 ³	395 ²	... ⁴
2011	143	317 ⁵ /359 ²	3
2012	47 ⁶	265 ⁵	40
2013	26	148 ⁵	22
2011–2013	216	730 ⁵	65
2014	33	107 ⁵	12
2015	35 ⁷	103 ⁵	38
2016	60 ⁷	179 ⁵	282
2014–2016	125 ⁷	389 ⁵	332
2017	69	47	77
2018	4	46	173
2019	8	51	171
2017–2019	81	144	421
2020	16	23 ⁸	312 ⁸
2021	64	55	393

¹ Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

² С учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году.

³ Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

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

⁵ Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

⁶ Расчетная величина, исходя из данных Отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.) и данных по итогам 2011 и 2013 гг.

⁷ В отношении нескольких предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015–2016 гг. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 3 года в отдельности, несколько больше, чем следует из табличных данных по итогам 2014–2016 гг. (125 ед.).

⁸ С учетом пакетов АО и объектов казны, реализованных в рамках выполнения предыдущей приватизационной программы.

Источник: Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.; Отчет о выполнении прогнозно-

го плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. в 2014 г., в 2015 г., в 2016 г.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г., в 2018 г., в 2019 г., Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. в 2020 г.; Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. в 2021 г.; URL: <http://rosim.gov.ru>

По итогам 2021 г. количество приватизированных унитарных предприятий по сравнению с предыдущим годом выросло в 4 раза, а проданных акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ – в 2,5 раза. Это был не просто отскок от уровня предшествовавшего 2020 г., а выход на уровень, превышающий годовые показатели, достигнутые в период действия предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг. (по продаже пакетов акций (долей)), или близкий к нему (по приватизации ФГУПов при сравнении с 2017 г.). В последнем случае, вероятно, стало сказываться действие более жестких правовых норм, ограничивающих поле деятельности унитарных предприятий, появившихся в начале 2020 г.

Такая динамика благоприятно отразилась и на финансовых результатах. В соответствии с информацией Федерального казначейства по состоянию на 30.12.2021 поступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, по итогам прошедшего года составили 5,27 млрд руб., превышая почти в 1,5 раза установленное бюджетное задание и прогноз поступлений, содержащийся в приватизационной программе на 2020–2022 гг. Эта величина значительно превышает поступления от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, в 2020 г. (около 4,1 млрд руб.), примерно соответствуя показателю 2017 г. (5396,14 млн руб.).

Наиболее крупной сделкой в 2021 г. стала продажа 100% акций столичного АО «Научно-исследовательский институт спортивно-технических изделий». В ходе электронного аукциона с участием 3 претендентов сумма сделки выросла с 800 млн руб. до предложенного победителем размера в 1,04 млрд руб., или на 30%. Немного не дотянула до этой величина сумма сделки по продаже полного (100%) пакета акций АО «Международный аэропорт Магнитогорск» (Челябинская область) (999,9 млн руб.), причем в ходе электронного аукциона с участием 6 претендентов она выросла со 113,9 млн руб., т.е. в 8,8 раза. Пакеты акций еще 5 АО были реализованы не менее чем за 300 млн руб. Почти все указанные объекты реализованы АО «Российский аукционный дом» (РАД)¹. Всего независимые продавцы провели 142 из 179 процедур торгов в отношении хозяйственных обществ (или около 80%).

Росимуществом по поручению Правительства РФ проведены отборы юридических лиц (агентов) для осуществления функций продавца. Итоги

¹ Исключение составила продажа Центральным аппаратом Росимущества 100% акций АО «Правобережный» (Краснодарский край, основной вид деятельности – рисоводство). Цена продажи пакета акций составила 677,32 млн руб. URL: <http://rosim.gov.ru>

указанных отборов утверждены распоряжениями Правительства РФ от 31.05.2021 № 1414-р и от 22.09.2021 № 2647-р, в соответствии с которыми АО «Российский аукционный дом», АО «Агентство прямых инвестиций» и АО «Инвестиционно-финансовая компания «Солид» поручено осуществлять от имени государства функции продавцов акций (долей) в соответствии с условиями агентских договоров.

При активизации процесса приватизации АО (хозяйственных обществ) более чем на четверть выросло количество проданных объектов казны РФ: 393 ед. против 312 в 2020 г. Количество проданных объектов казны более чем в 7 раз превысило количество проданных пакетов акций (долей). По оперативным данным Федерального казначейства, по состоянию на 30.12.2021 сумма перечислений в федеральный бюджет составила порядка 1,03 млрд руб. против 0,9 млрд руб. годом ранее. В соответствии с приказом Росимущества от 30.12.2020 № 378 «О мерах по выполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом бюджетного задания на 2021 г.» поступления по данной статье планировались в размере 660 899,9 тыс. руб. Таким образом, показатель выполнения планового задания по итогам отчетного года составил 157,2%¹.

Как и в предшествующие годы, лишь часть приватизируемого федерального имущества представляет интерес для потенциальных инвесторов. Большая часть низколиквидных активов выставлялась на торги неоднократно, что подтверждается значительным количеством несостоявшихся торгов по причине отсутствия поданных заявок. Имели место и случаи отмены результатов торгов по причине уклонения или отказа победителей от заключения договоров купли-продажи (АО «Редкинский опытный завод» (Тверская область) и 6 объектов имущества казны)². Тем не менее успешность реализации, определяемая как отношение количества проданных активов и проведенных торгов, выросла, составив 30,7% для пакетов акций (долей) и 28,4% для объектов казны против 21–23% в 2020 г.

Гораздо более успешно шла реализация объектов незавершенного строительства (далее – ОНС). Из 56 объектов федерального имущества (лотов), в состав которых входят 134 ОНС, включенных в приватизационную программу, было продано 47 объектов (около 84%) в составе 121 ОНС (более 90%).

В 2021 г. в рамках реализации 24 указов Президента РФ и 25 распоряжений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 14 ВИС. На конец года соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 7 ФГУПов, 22 АО и 8 объектов казны. В числе интегрированных структур, расширение которых проходило в 2021 г., можно отметить государственные корпорации (ГК) «Ростех», «Роскосмос» и «Росатом», АО «Росгеология», «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз-Антей»,

1 Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. в 2020 г.; Отчет Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. в 2021 г.

2 Учтены в количестве проданных пакетов акций и объектов казны по итогам 2021 г. (табл. 4), поскольку отмена результатов торгов состоялась уже в январе 2022 г.

«Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Объединенная судостроительная корпорация», РЖД, «Центр технологий судостроения и судоремонта», «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных», «Дальневосточная управляющая энергетическая компания», «Корпорация морского приборостроения», «Почта России», «Крымэнерго».

В текущем году определенные изменения были внесены в действующий закон о приватизации 2001 г. Регулирование продажи имущества на конкурсе и аукционе было дополнено нормами о невозможности оспорить цену, установленную в ходе этих процедур, отдельно от их результатов как таковых. Кроме того, формирование приватизационной программы в части федерального имущества, полномочия собственника в отношении которого осуществляют органы публичной власти федеральной территории «Сириус»¹, и подготовка решения об условиях его приватизации осуществляются по согласованию с такими органами.

Говоря о перспективах приватизации, необходимо указать на изменения в Правила разработки прогнозных планов (программ) приватизации, внесенные постановлением Правительства РФ от 23.08.2021 № 1401.

Наиболее важные из них состоят в следующем.

Программа приватизации федерального имущества разрабатывается на трехлетний плановый период с ежегодным смещением сроков начала и окончания планового периода на 1 год в соответствии с периодом, на который утверждается федеральный бюджет.

Не позднее 1 апреля Минфин России дает Росимуществу задание на разработку проекта программы на плановый период, подготовленное с учетом итогов приватизации федерального имущества за отчетный год, а также основных направлений приватизации федерального имущества на плановый период.

Проект программы приватизации федерального имущества на плановый период включает предложения по внесению изменений в действующую программу приватизации федерального имущества в части:

- смещения на 1 год сроков начала и окончания планового периода программы;
- актуализации основных направлений и задач приватизации федерального имущества, прогноза влияния приватизации на структурные изменения в экономике, в том числе в конкретных отраслях экономики (сферах управления), прогноза объемов поступлений в федеральный бюджет, а также перечня федерального имущества, решения об условиях приватизации которого принимаются Правительством РФ;
- исключения федерального имущества, приватизация которого завершена;

¹ Федеральная территория «Сириус» – новый вид публично-правового образования. Согласно Федеральному закону от 22.12.2020 № 437-ФЗ она наделена экономической самостоятельностью и имеет свои органы публичной власти, которые осуществляют полномочия органов местного самоуправления, ряд полномочий регионального уровня и могут наделяться отдельными полномочиями РФ.

- дополнения программы объектами, приватизация которых возможна в плановом периоде.

Указанные изменения в действующую программу приватизации федерального имущества вступают в силу с 1 января года, следующего за текущим годом.

Сохранение в программе приватизации на новый плановый период федерального имущества, приватизация которого обязательна в соответствии с решениями Правительства РФ и приватизация которого не завершена, согласования с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти не требуется.

При всем этом постановлением Правительства РФ от 23.09.2021 № 1401 установлено, что в 2022 г. сроки начала и окончания реализации действующей трехлетней приватизационной программы 2020–2022 гг. смещаются на 2 года, т.е. де-факто ее реализация перенесена на 2022–2024 гг.

Отсюда закономерно вытекало постановление Правительства РФ от 30.12.2021 № 3993-р, в котором дана новая редакция постановления от 31.12.2019 № 3260-р об утверждении прогнозного плана приватизации на 2020–2022 гг. По сути, речь идет о новой приватизационной программе на 2022–2024 гг. Ее основные параметры выглядят следующим образом.

В группу компаний, приватизируемых на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ, вошли АО «Махачкалинский морской торговый порт» и Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт»¹ (прекращение участия государства в капитале), а также Банк ВТБ (ПАО), где планируется сокращение доли участия РФ в уставном капитале до 50% плюс 1 обыкновенная именная акция. Необходимо также отметить, что в Отчете Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. в 2021 г. упоминается возможность приватизации в 2022–2024 гг. находящегося в федеральной собственности пакета акций АО «Международный аэропорт «Внуково» с закреплением за государством при принятии соответствующего решения специального права на участие в управлении акционерным обществом («золотая акция»). До 2024 г. планируется преобразование в АО федеральных государственных унитарных и казенных предприятий «Научно-технический центр «Химвест», «Национальные рыбные ресурсы», «Амурский патронный завод «Вымпел», «Космическая связь» в случае принятия Президентом РФ решения об их исключении из перечня стратегических организаций.

В 2022–2024 гг. планируется завершить приватизацию 83 ФГУПов и казенных предприятий, 221 хозяйственного общества, включая доли участия в 11 ООО, а также 1135 объектов иного имущества государственной казны РФ. Эти показатели мало отличаются от изначальной версии прогнозного плана

1 После передачи его полномочий в части экспорта драгоценных металлов и драгоценных камней Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, необработанных алмазов и бриллиантов государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ и реализации представительных партий необработанных природных алмазов иной уполномоченной организации.

на 2020–2022 гг., за исключением некоторого увеличения количества приватизируемых хозяйственных обществ.

Поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, составят в 2022 г. 3,9 млрд руб., в 2023 г. – 0,9 млрд руб. Размер ожидаемых в 2024 г. поступлений будет спрогнозирован с учетом изменений в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества в 2022 г.

Ссылка на госпрограмму (ГП) «Управление федеральным имуществом» заменена ссылкой на ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» 2014 г. (подпрограмма (ПП) 6 «Управление федеральным имуществом»), что явилось следствием включения ПП 6 в вышеупомянутую ГП, действующую с 2014 г. под патронатом Министерства финансов РФ.

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

Значительные изменения произошли в 2021 г. и в перечне стратегических предприятий и акционерных обществ. Интересно, что в отличие от многих предшествующих лет баланс изменений сложился в пользу его пополнения. Из него были исключены 15 ФГУПов, подавляющее большинство которых (12 ед.) преобразуются в ФГБУ, а были внесены 30 ФГУП и 5 АО. Среди них особо стоит отметить АО «Корпорацию морского приборостроения» (г. Санкт-Петербург), недавно учрежденную интегрированную структуру, и «Башкирскую содовую компанию» (БСК)¹. Отнесение последней к стратегическим АО с закреплением федерального пакета в размере 57,43% уставного капитала сопровождалось передачей 38,3% обыкновенных акций в региональную собственность. Подписанное соглашение акционеров о порядке распоряжения и голосования акциями АО БСК определяет принципы и механизмы взаимодействия Федерации и Республики Башкортостан в вопросах корпоративного управления АО «Башкирская содовая компания»². Еще 11,7% обыкновенных акций подлежат передаче в доверительное управление АО «Региональный фонд» (г. Уфа) (без проведения конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями, предусмотренного Указом Президента РФ 1996 г.).

Помимо вышеуказанных изменений в 2 стратегических АО произошло повышение порога государственного корпоративного контроля. Если для «Русгидро» он вырос незначительно (до 60,73% уставного капитала против 60,5% ранее), то в «Роскартографии» это увеличение было кардинальным (100% против 51% ранее). Еще 1 унитарное предприятие осталось в перечне стратегических организаций, изменив свое наименование.

1 В 2020 г. все акции БСК были изъяты в пользу государства после претензий федерального центра по поводу вывода прибыли и конфликтов вокруг соблюдения природоохранного законодательства.

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

Значительно обновилась дивидендная политика. распоряжением Правительства РФ от 11.06.2021 № 1589-р внесены изменения в соответствующее правительственное распоряжение 2006 г. Федеральным органам исполнительной власти при формировании позиции акционера по вопросам выплаты дивидендов следует руководствоваться необходимостью направления на эти цели не менее 50% годовой прибыли, рассчитанной по данным консолидированной финансовой отчетности, составленной в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО), без учета признанных в составе этой прибыли:

- доходов и расходов, связанных с признанием (восстановлением) убытка от обесценения основных средств и нематериальных активов, а также с их списанием (за исключением списаний, связанных с продажей);
- доходов и расходов, связанных с изменением справедливой стоимости финансовых активов, определяемой в соответствии с МСФО;
- доходов и расходов, связанных с курсовыми разницами;
- прибылей или убытков, которые были отнесены на неконтролирующие доли участия дочерней организации, определяемые в соответствии с МСФО, в течение отчетного периода.

Если на АО законодательством не возложена обязанность составления финансовой отчетности в соответствии с МСФО, для целей выплаты дивидендов принимается чистая прибыль за год по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности, без учета признанных в составе этой прибыли:

- доходов и расходов, связанных с признанием (восстановлением) убытка от обесценения основных средств и нематериальных активов, а также с их списанием (за исключением списаний, связанных с продажей);
- разницы между оценкой финансовых вложений по текущей рыночной стоимости на отчетную дату и предыдущей их оценкой;
- доходов и расходов, связанных с курсовыми разницами.

В случае превышения рассчитанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности, для выплаты дивидендов используется нераспределенная прибыль АО.

Исключение из вышеуказанных правил допускается в случае принятия актов Правительства РФ. Напрямую оно установлено лишь для АО оборонно-промышленного комплекса, которые могут направлять на выплату дивидендов менее половины прибыли, если предусмотрено ее уменьшение на сумму фактических документально подтвержденных расходов на инвестиции, связанных с технологическим перевооружением производственных мощностей, формированием научно-технического задела для обеспечения государственного оборонного заказа и производством высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения.

Таким образом, на уровне нормативно-правового акта произошла фиксация общего норматива направления на выплату дивидендов в размере не менее половины скорректированной чистой прибыли. Ранее (с 2012 г.)

пороговой являлась величина в 25% (без учета доходов от переоценки финансовых вложений).

Теперь при расчете дивидендной базы перестанут учитываться статьи доходов и расходов, не подтвержденные денежными потоками (например, связанные с переоценкой имущества или разницами в курсах валют). Прежнее использование нескорректированной прибыли, учитывающей не обеспеченные денежными потоками статьи, входит в противоречие с зарубежным опытом и постепенным распространением МСФО в России. Корректировка размеров прибыли в этом случае будет больше за счет учета прибылей или убытков, отнесенных на неконтролируемые доли участия дочерней организации.

Новый подход к расчету дивидендов позволяет сбалансировать инвестиционную активность госкомпаний и их обязательства перед акционерами, сделать дивидендную политику более прозрачной, а поступления в казну более прогнозируемыми. Вместе с тем нельзя исключать и снижения дивидендов, идущих в федеральный бюджет. Отчасти это может быть связано и с учетом долгосрочных программ развития (ДПР) госкомпаний или особых обстоятельств, примерами чего, по оценке главы Росимущества, являются освобождение от выплаты дивидендов аэропорта «Шереметьево», где идет реконструкция взлетно-посадочной полосы (ВПП), и компании «Аэрофлот», испытавший всю тяжесть сокращения авиаперевозок в период пандемии¹.

Говоря о механизме управления акционерными компаниями с государственным участием, можно отметить и другие новации.

Минфин России был наделен полномочиями по осуществлению от имени государства (по согласованию с Минтрансом) прав акционера по обыкновенным акциям ПАО «Аэрофлот», приобретенным за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рамках дополнительной эмиссии 2020 г. Напомним, что тогда государство в целях стабилизации финансового положения группы компаний «Аэрофлот» из-за негативного влияния пандемии пошло на увеличение уставного капитала крупнейшего отечественного авиаперевозчика, оплатив большую часть дополнительного выпуска из средств ФНБ (50 млрд из 80 млрд руб. привлеченных средств).

Как и в случае с акциями Сбербанка, перешедшими от Центробанка к Минфину на основании специального закона в 2020 г., к управлению указанными акциями не применяется общее Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотая акция»), утвержденное постановлением Правительства РФ от 03.12.2004 № 738.

Еще более важным является выведение из-под действия этого основного документа, определяющего механизм управления государственной собственностью в корпоративном секторе, осуществление Минэкономразвития РФ полномочий акционера институтов развития (ИР), включенных в перечень АО, в отношении которых определение позиции государства по ряду

¹ Интервью руководителя Росимущества В. Яковенко ИА ТАСС. URL: <http://rosim.gov.ru>

наиболее важных вопросов осуществляются Правительством РФ, его председателем или заместителями на основании предложений, представленных в правительство государственной корпорацией (ГК) ВЭБ.РФ и согласованных с Минэкономразвития.

Данная норма является составной частью постановления Правительства РФ от 12.03.2021 № 358, которым было установлено, что ГК ВЭБ.РФ выполняет функции агента правительства по вопросам, вытекающим из полномочий собственника имущества и учредителя институтов развития, указанных в перечне некоммерческих организаций (НКО), а также акционера ИР, указанного в перечне хозяйственных обществ, без выплаты в 2021 г. вознаграждения за их выполнение. Сами же указанные полномочия осуществляют Минэкономразвития или Минпромторг.

Речь идет о 6 НКО (ФГАУ «Российский фонд технологического развития», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта», АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике», АНО «Агентство по технологическому развитию», а также унитарной НКО «Российский фонд развития информационных технологий») и 4 АО («Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», «РОСНАНО», «Особые экономические зоны», «Росинфокоминвест»).

Также были утверждены Правила осуществления ВЭБ.РФ соответствующих функций. В них установлено, что ГК действует на основании агентского договора, заключенного с Минэкономразвития или Минпромторгом¹.

При осуществлении функций агента ВЭБ.РФ:

- принимает решения о реорганизации института развития (об изменении типа применительно к федеральным бюджетным и автономным учреждениям) и его ликвидации;
- назначает представителя для голосования на общем собрании акционеров (ОСА) и определяет позицию акционера – Российской Федерации по вопросам повестки ОСА;
- созывает внеочередные общие собрания акционеров;
- принимает меры по совершенствованию механизмов корпоративного управления институтов развития;
- вносит вопросы в повестку, а также осуществляет подготовку предложений по каждому вопросу, включенному в повестку ОСА (общего собрания учредителей);
- выдвигает кандидатов – представителей государства в органы управления и контроля институтов развития, а также кандидата на должность единоличного исполнительного органа ИР (заключает и прекращает трудовой договор);
- формирует ревизионную и счетную комиссии ИР, являющихся АО;

¹ Исполняет полномочия собственника имущества и учредителя только в отношении ФГАУ «Российский фонд технологического развития».

- осуществляет от имени учредителя контроль за деятельностью института развития в порядке и случаях, которые предусмотрены законодательством РФ;
- рассматривает в случаях, предусмотренных учредительными документами ИР, вопросы, отнесенные к компетенции советов директоров (наблюдательных советов)¹.

В агентском договоре с ведомствами указываются следующие показатели результативности, используемые для оценки выполнения ВЭБ.РФ функций агента Правительства РФ:

- выполнение мероприятий, по которым ВЭБ.РФ является головным исполнителем, планов мероприятий («дорожных карт»), утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р. Показатель результативности считается достигнутым в случае надлежащего выполнения ВЭБ.РФ указанных мероприятий;
- обеспечение мониторинга достижения целевых значений ключевых показателей эффективности деятельности институтов развития. Показатель результативности считается достигнутым в случае осуществления ВЭБ.РФ мониторинга достижения целевых значений ключевых показателей эффективности деятельности институтов развития;
- отсутствие нарушений со стороны ВЭБ.РФ агентского договора. Показатель результативности считается достигнутым в случае надлежащего выполнения ВЭБ.РФ функций агента, предусмотренных правилами.

Отчет о достижении показателей результативности, используемых для оценки выполнения функций агента, направляется ВЭБ.РФ в Минэкономразвития РФ ежегодно, не позднее 15 декабря соответствующего календарного года.

Минэкономразвития и Минпромторг осуществляют мониторинг выполнения ВЭБ.РФ функций агента.

В целях осуществления указанного мониторинга ВЭБ.РФ направляет в Правительство РФ информацию об осуществлении функций агента и следующие согласованные с ведомствами отчеты: (1) об управлении находящимися в собственности РФ акциями институтов развития (АО); (2) о реализации мероприятий, вытекающих из полномочий собственника имущества и (или) учредителя институтов развития (НКО); (3) отчет об управлении имуществом ИР, находящимся в собственности РФ; (4) об итогах проведенных общих собраний акционеров, советов директоров (наблюдательных советов) институтов развития; (5) о реализации мероприятий «дорожных карт», утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р; (6) о достижении институтами развития ключевых показателей эффективности деятельности.

Указанные отчеты направляются в Правительство РФ, Минэкономразвития и Минпромторг ежеквартально, не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, и должны содержать информацию о целевых

¹ Помимо указанных, ВЭБ.РФ исполняет еще ряд специальных функций в отношении ИР, являющихся НКО.

и фактически достигнутых характеристиках и показателях о проделанной работе, результатах финансово-хозяйственной деятельности.

Отчет о реализации мероприятий «дорожных карт» направляется ВЭБ.РФ в Минэкономразвития ежемесячно, а отчет об управлении находящимся в федеральной собственности имуществом институтов развития – в Правительство РФ ежегодно.

Как уже отмечалось, в 2021 г. произошло резкое сокращение использования такого инструмента государственного участия в корпоративном секторе, как специальное право «золотая акция». Это явилось результатом работы Росимущества во исполнение поручения заместителя Председателя Правительства РФ от 13.11.2020 № ДГ-П13-14590, в рамках которой было прекращено действие «золотая акция» в отношении 42 АО. В настоящее время действие специального права сохраняется в отношении 25 АО (например, ПАО «Новороссийский морской торговый порт», АО «Московский машиностроительный завод «Вымпел» и др.).

Росимущество в процессе осуществления своих полномочий неоднократно пользовалось специальным правом «золотая акция», выдавая соответствующие директивы представителям государства, назначенным в совет директоров акционерных обществ, для участия в общем собрании акционеров (ОСА), по наложению вето на принятие ОСА отдельных решений. Как показывает практика, «золотая акция» продолжает выступать дополнительным инструментом государственного корпоративного контроля над приватизируемыми предприятиями.

В настоящее время на рассмотрении в нижней палате парламента находится законопроект о внесении изменений в ст. 38 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» в части расширения оснований для принятия Правительством РФ решения об использовании в отношении акционерных обществ специального права («золотая акция»). В свете этого обвальное (более чем двукратное) сжатие в 2021 г. группы компаний, где федеральный центр использовал данный инструмент, вызывает вопросы, поскольку специальное право никак нельзя считать неким рудиментом имущественной политики по аналогии с унитарными предприятиями.

Поправки в специализированный закон 2002 г. (№ 161-ФЗ), регулирующий функционирование субъектов данной организационно-правовой формы, не носили принципиального характера.

В связи с появлением нового вида публично-правового образования – федеральной территории «Сириус» ее органы публичной власти получили право осуществлять функции и полномочия учредителя государственных, муниципальных унитарных предприятий от имени Российской Федерации или от имени федеральной территории с учетом положений базового профильного закона от 22.12.2020 (№ 437-ФЗ). Органы публичной власти федеральной территории создают унитарные предприятия и реализуют правомочия собственника их имущества с учетом положений федерального закона о федеральной территории. Соответствующие ФГУПы часть прибыли, остающейся

в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, перечисляют в доход бюджета федеральной территории «Сириус» в порядке, размере и в сроки, установленные нормативными правовыми актами ее органов публичной власти.

Скорректирована обязанность унитарного предприятия по окончании отчетного периода представлять уполномоченным органам государственной власти РФ, региональным органам власти или органам местного самоуправления годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность. Теперь она распространяется только на предприятия, освобожденные от обязанности представлять такую отчетность в целях формирования государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности. Если же для его формирования унитарное предприятие представляет годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность, то вышеуказанные органы публичной власти получают такую отчетность из этого государственного информационного ресурса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия¹.

Также государственные и муниципальные предприятия получили право осуществлять заимствования не только путем размещения облигаций или выдачи векселей, но и в иных формах в случаях, установленных Правительством РФ.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2021 г. в отличие от предшествующего года динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, имел нисходящий тренд, который затронул как поступления от использования государственного имущества (из возобновляемых источников), так и доходы от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

В *табл. 5* и *6* представлены данные о доходах, содержащиеся в отчетности об исполнении федерального бюджета, от использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов².

1 Данная норма стала распространяться и на предоставление финансовой отчетности унитарными предприятиями, АО и ООО, включенными в приватизационные программы, для размещения на сайте, определенном для публикации информации о приватизации (ст. 10.1 специализированного закона № 178-ФЗ).

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 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от

Таблица 5

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2021 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2021 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2021 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы из других источников (2000–2007 гг. и 2011 г. – от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» и 2018–2021 гг. – от передачи имущества в залог, доверительное управление)
1	2	3	4	5	6	7
2000	25244,5	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 ^а	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 ^з	16809,9 ^и	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^з	18195,2 ^и	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^з	14587,7 ^и	2480,3	–

правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии, плата за пользование пространственными данными и материалами, не являющимися объектами авторского права, содержащимися в федеральном фонде пространственных данных, и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

В отличие от предыдущих лет законы об исполнении федерального бюджета за 2015–2020 гг. не содержат агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные годовых Отчетов об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г., 2021 г. и оперативного на 1 января 2022 г.

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^а	13507,6 ^а	1757,3	—
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^а	12349,2 ^к	4764,1	—
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^а	11241,25 ^к	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^а	3730,3 ^м	5002,0	—
2013	153826,25	134832,0	7739,7 ^а	4042,7 ^м +1015,75 ^н	6196,1	—
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^а	3961,6 ^м +1348,5 ^н	7817,0	—
2015	285371,1	259772,0	9032,3 ^а	5593,8 ^м +1687,8 ^н	9285,2	—
2016	946723,35/ 254328,3 ^о	918969,1/ 226574,1 ^о	9412,4 ^а	5843,25 ^н +3026,7 ^н	9471,9	—
2017	275168,2	251327,0	9825,1 ^а	5318,4 ^н +2857,7 ^н	5840,0	—
2018	333396,13	312565,8	9783,0 ^а	1988,6 ^н +2922,6 ^н	6136,0	0,13
2019	465974,25	441620,4	12051,65 ^а	1290,4 ^н +3239,2 ^н	7616,9	155,7
2020	451653,95	422667,6	10417,0 ^а	7655,3 ^н +2509,2 ^н	8404,7	0,145
2021	364279,9	339493,2	12450,0 ^а	1203,4 ^н +3559,1 ^н	7571,7	2,481

^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, (iiiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих 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.

^а 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.

^к 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, имеющих государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

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

^м 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, (iiiii) 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

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

и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись¹).

^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, (iiiiii) государственным архивным учреждениям; (iiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (iiiiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (iiiiiii) 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 (2012–2021 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 (2012 г. и 2014–2021 г.), (iii) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2021 гг.), и (iiii) плата за публичный сервитут, предусмотренная решением уполномоченного органа об установлении публичного сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2021 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, (iiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральным государственным органам, Банку России и органам управления государственными внебюджетными фондами РФ, (iiiiiii) федеральным казенным учреждениям (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

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

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

^п Данные за 2016–2021 гг. приведены в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего 2 категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

Источник: Законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., на 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г., на 1 января 2020 г., на 1 января 2021 г. (годовые), на 1 января 2022 г. (оперативный). URL: <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

- 1 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».

Совокупные доходы из возобновляемых источников сократились в 2021 г. по сравнению с предыдущим годом почти на 19%, составив 364,3 млрд руб.

В основном это произошло за счет выплаты дивидендов в бюджет (339,5 млрд руб.), которые оказались почти на 1/5 меньше показателя 2020 г. (422,7 млрд руб.), тем не менее превосходя уровень 2018 г. (312,6 млрд руб.). В меньшей степени (почти на 1/10) сократились перечисления части прибыли унитарными предприятиями. По абсолютной величине (7,6 млрд руб.) они оказались сопоставимы с уровнем 2019 г.

Более чем вдвое уменьшились совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 4,8 млрд руб.). Это произошло вследствие неожиданного (почти в 6,5 раза) падения доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных) (1,2 млрд руб.), что сопоставимо с уровнем 2018 г., наименьшим за период с 2013 г., когда в общей структуре поступлений от сдачи федерального имущества стали выделяться доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков). Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), напротив, выросли почти на 42%, составив около 3,6 млрд руб. Эта величина стала наибольшей с 2013 г. После годичного исключения в 2020 г. они вновь стали преобладать, составив около 3/4 совокупных поступлений от сдачи федерального имущества в аренду. Примерно на 1/5 увеличилась величина бюджетных доходов от аренды земли (около 12,45 млрд руб.)¹.

В общей структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов 2021 г., как и годом ранее, обеспечили дивиденды (около 93%, годом ранее – около 94%). Доля арендных платежей за землю составила 3,4%, арендных платежей за имущество – 1,3%, прибыли, перечисленной ФГУПами, – 2,1%. Удельный вес этих источников по сравнению с 2020 г. изменился незначительно: произошло увеличение доли арендных платежей за землю примерно на 1 п.п. при таком же сокращении доли арендных платежей за имущество².

1 В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций, плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, а также впервые выделенная плата за публичный сервитут, предусмотренная решением уполномоченного органа об установлении публичного сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

2 В классификации доходов федерального бюджета от использования имущества в последние годы появился новый источник – средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление. Однако его роль в структуре доходов из возобновляемых источников была незаметной (2,481 млн руб.).

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 6), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков¹) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 6

Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2021 гг., млн руб.

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2021 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2021 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	—	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^а	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^е	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^а
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^а
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^а
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^м	1284,3 ^а
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^а	5195,5 ^а
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	18604,1	6304,0	1634,55 ^с	10665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416470,5	406795,2	2112,7 ^с	7562,6+0,012 (НМА) ^г
2017	21906,7	14284,5	1199,6 ^с	6421,3+1,3 (НМА) ^г
2018	28252,0	12787,5	1660,6 ^с	13803,7+0,2 (НМА) ^г
2019	20129,3	11527,5	1647,5 ^с	6954,3 ^г
2020	27961,5	12570,7	3235,5 ^с	11247,2+1,9 (НМА) ^г +906,2 ^у
2021	20182,9	5272,0	2448,5 ^с	11429,1 ^г +1033,3 ^у

^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,

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

(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.

^а 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.

* Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

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

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

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

^л Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых 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) 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, (iiiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков в пользовании федеральных бюджетных и автономных учреждений) (кроме 2019–2021 гг.), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 и 2021 гг. 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 2012–2021 гг. без средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 3–46 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 (2011–2021 гг.)), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой заграничными учреждениями (2015–2021 гг.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (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 2010–2021 гг.), (iiiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.) (до 2017 г. включительно), (iiiii) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2018 гг. и 2020–2021 гг.), (iiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

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

Источник: Законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г., на 1 января 2020 г., на 1 января 2021 г. (годовые), на 1 января 2022 г. (оперативный), <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

Доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2021 г. снизились на 28% (примерно до 20,2 млрд руб.), соответствуя уровню 2019 г.

Поступления от продажи акций сократились на 58% (до 5,3 млрд руб.), превысив за последний 20-летний период лишь поступления 2009 г. (около 2,0 млрд руб.). Почти на 1/4 уменьшились доходы от продажи земельных участков, составив около 2,5 млрд руб.¹, соответствуя уровню 2011 г. При этом незначительно (на 2,5%) выросли доходы от продажи различного имущества (12,5 млрд руб.), включая доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности России, в части нефинансовых активов имущества казны (1033,3 млн руб.).

В итоге основную часть поступлений обеспечили продажа имущества – около 62%² (в 2020 г. – 43,5%), продажа акций – 26% (в 2020 г. – 45%), а продажа земли – около 12% (в 2020 г. – 11,6%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2021 г. (табл. 7) уменьшился по сравнению с предшествующим годом на 1/5 (до 384,5 млрд руб.).

Таблица 7

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2021 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3

1 Включая доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые разграничена, находящихся в пользовании бюджетных и автономных учреждений (76,4 млн руб.).

Соответствующие величины предыдущих лет, представленные в информации Федерального казначейства по показателям, характеризующим эффективность управления государственным имуществом: 2015 г. – 0,433 млн руб., 2016 г. – 2,381 млн руб., 2017 г. – 4,962 млн руб., 2018 г. – 0,1835 млн руб., 2019 г. – 40,1 млн руб., 2020 г. – 298,3 млн руб.).

2 Включая доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, в части нефинансовых активов имущества казны (5,1%).

Год	Со 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
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	303975,2	100,0	18604,1	6,1	285371,1	93,9
2016	1363193,85/ 670798,85**	100,0	416470,5	30,6/ 62,1**	946723,35/ 254328,35	69,4/ 37,9**
2017	297074,9	100,0	21906,7	7,4	275168,2	92,6
2018	361648,13	100,0	28252,0	7,8	333396,13	92,2
2019	486103,55	100,0	20129,3	4,1	465974,25	95,9
2020	479615,45	100,0	27961,5	5,8	451653,95	94,2
2021	384462,8	100,0	20182,9	5,2	364279,9	94,8

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

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

Источник: Законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г., 1 января 2020 г., на 1 января 2021 г. (годовые), на 1 января 2022 г. (оперативный). URL: <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

Структура совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества почти не изменилась. Доходы от использования государственного имущества составили около 95%, заняв по абсолютному значению третье место за весь период с начала 2000-х годов, а доходы от приватизации и продажи имущества составили менее половины величины 2014 г., соответствуя уровню 2019 г.

6.1.5. Новый формат имущественной политики государства

Напомним, что перед самым началом пандемии госпрограмма (ГП) «Управление федеральным имуществом», действовавшая с 2013 г. в качестве отдельного документа, стала подпрограммой (ПП) в составе государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»¹. Именно в таком формате проходила ее реализация в течение первого пандемийного года. Перераспределение полномочий между ведомствами после изменений в структуре российского правительства в начале 2020 г. коснулось и вопросов имущественной политики (приватизационный процесс, управление хозяйствующими субъектами, относящимися к государственному сектору

1 Подробный анализ реформирования программы «Управление федеральным имуществом» см. в работе: Мальгинов Г., Радыгин А. Государственная имущественная политика 2017–2020 гг.: некоторые итоги и новые контуры // Экономическое развитие России. 2020. № 7. С. 66–85.

экономики, учет имущества и т.д.). Ввиду перехода Росимущества в ведение Министерства финансов РФ к последнему отошли многие функции, ранее исполнявшиеся Минэкономразвития. В основном речь идет о механической замене одного ведомства другим без изменения функционала. Так, Минфин стал ответственным за разработку приватизационных программ.

Закономерным следствием возрастания роли финансового ведомства в вопросах имущественной политики стало включение постановлением Правительства РФ от 30.12.2020 № 2386 ПП 6 «Управление федеральным имуществом» в другую ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Одной из ее задач в новой редакции традиционно называется повышение эффективности управления федеральным имуществом, а в число количественных индикаторов вошел показатель «Доля хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли, в общем количестве таких хозяйственных обществ». Ранее, когда ПП «Управление федеральным имуществом» была составной частью ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», ее целевыми индикаторами, относящимися к имущественной политике, являлись рост доходности от управления федеральным имуществом по отношению к уровню 2018 г. (до 22% к 2024 г.) и доля АО, более 50% голосующих акций которых принадлежит РФ, получивших чистую прибыль по итогам финансового года (по данным годовой отчетности обществ без учета итогов аудита их деятельности), от общего количества таких компаний.

В числе ожидаемых результатов ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» названы:

- обеспечение интеграции процессов учета и распоряжения федеральным имуществом с ведением бюджетного учета;
- перевод в цифровой формат процессов, связанных с учетом и распоряжением федеральным имуществом, а также имуществом со специальными режимами обращения;
- увеличение к 2024 г. до 95% доли хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли.

В тексте программы в числе приоритетов государственной политики заявлены повышение качества управления федеральным имуществом и максимизация доходов от использования федерального имущества.

Эта формулировка полностью соответствует цели подпрограммы 6 «Управление федеральным имуществом», задачи которой совпадают с тем инструментарием, который упоминается в тексте ГП в контексте повышения качества управления федеральным имуществом, включая цифровую трансформацию процессов учета федерального имущества, а также имущества со специальными режимами обращения, формирование оптимального состава федерального недвижимого

имущества, обеспечение долгосрочного устойчивого роста стоимости активов и доходов от управления государственными компаниями, сокращения участия государства в деятельности компаний на конкурентных рынках.

При этом паспорт ПП 6 «Управление федеральным имуществом» не имеет собственной текстовой части. Ее ответственным исполнителем является Министерство финансов РФ, а Росимущество выступает участником. Подпрограмма рассчитана на 4 года (до конца 2024 г.).

Объем ассигнований из федерального бюджета на весь период реализации составляет более 16,3 млрд руб. Средства разделены на сопоставимое по величине годовое финансирование от 4015,7 млн руб. в 2021 г. до 4282,5 млн руб. в 2024 г. (3978,5 млн руб. в 2022 г., 4046,5 млн руб. в 2023 г.). По сравнению с прежней редакцией ПП годовые объемы бюджетного финансирования сокращены в 2021 г. на 4,5%, в 2022 г. – на 6,9%, в 2023 г. – на 5,5%, аналогично для 2024 г. Однако необходимо иметь в виду, что речь идет именно о плановых, а не о реальных объемах финансирования, определяемых состоянием федерального бюджета.

Перечень 7 целевых индикаторов и показателей новой подпрограммы позволяет говорить о ее довольно большой преемственности к той ее редакции, которая действовала в 2020 г. в структуре ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Четыре из них (доля объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества государственной казны РФ на конец отчетного года; площадь земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в отношении которых сформированы и уточнены границы, а также внесены сведения в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН); доли продаж объектов имущества государственной казны РФ и пакетов акций АО (долей участия в хозяйственных обществах), подлежащих продаже в соответствии с прогнозным планом приватизации) полностью совпадают с ранее использовавшимися.

Еще один индикатор представляет модификацию прежнего показателя. Вместо процента сокращения площади земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот (по отношению к площади земельных участков государственной казны РФ в 2012 г.), появился показатель предоставленных в аренду земельных участков, распоряжение которыми осуществляет Росимущество.

Два показателя можно считать новыми: «Доля хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), уровень рентабельности активов которых составляет не менее 85% среднеотраслевого уровня, в общем количестве таких хозяйственных обществ и предприятий» и «Совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества». Последний, оставляющий широкий простор для толкований, выглядит наименее конкретно, хотя его значение в 2024 г. определено в 100%. Новая пара индикаторов заменила показатель абсолютного количества

организаций с государственным участием и коэффициент распоряжения движимым имуществом, обращенным в собственность государства в течение года¹.

Переходя к результатам ПП, следует отметить, что по сравнению с прежней редакцией они стали более актуальными, теснее связанными с набором целевых индикаторов, а сам их перечень более обширен:

- интеграция к 2024 г. федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) с системами федеральных органов исполнительной власти, в которой содержатся актуальные сведения обо всех объектах федерального имущества (за исключением сведений, составляющих государственную тайну), основанные на первичных данных иных информационных систем, содержащих сведения о таком имуществе;
- обеспечение интеграции процессов учета и распоряжения федеральным имуществом с ведением бюджетного учета;
- перевод в цифровой формат процессов, связанных с учетом и распоряжением федеральным имуществом, а также имуществом со специальными режимами обращения;
- создание условий для выявления неэффективно используемого или используемого не по назначению федерального имущества и перераспределение его между пользователями в целях формирования оптимального состава объектов федерального имущества;
- увеличение к 2024 г. доли объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, в их общем количестве до 35% на конец отчетного года;
- обеспечение выполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества;
- обеспечение сохранности (обслуживания и содержания) имущества государственной казны РФ;
- к 2024 г. сформированность и уточнение границ земельных участков площадью не менее 415 тыс. га, а также внесение сведений о них в ЕГРН;
- предоставление Росимуществом с 2021 по 2024 г. в аренду более чем 11 тыс. земельных участков;
- увеличение к 2024 г. до 95% доли хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли;
- увеличение к 2024 г. до 55% доли хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, и ФГУПов, обеспечивших достижение уровня рентабельности активов не менее 85% среднеотраслевого уровня.

1 Отношение количества позиций движимого имущества, обращенного в собственность государства, выбывшего по результатам распоряжения им (переработка, реализация или уничтожение), за отчетный год к суммарному количеству позиций движимого имущества, обращенного в собственность государства, находящихся на остатке на начало года и поступивших в течение года (%).

Результаты, касающиеся эффективности финансово-хозяйственной деятельности коммерческих организаций с государственным участием, смотрятся излишне оптимистично в части перспективы перечисления не менее чем половины прибыли в качестве дивидендов. В этой связи весьма логичным является рассмотренное выше изменение правил дивидендной политики с 1 июля прошедшего года.

* * *

Второй год реализации федеральной приватизационной программы 2020–2022 гг. характеризовался очевидным ростом приватизации по стандартным процедурам по сравнению с 2020 г. Количество приватизированных унитарных предприятий выросло в 4 раза, проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ – более чем в 2 раза, а проданных объектов казны – примерно на четверть, оказавшись на уровне лучших годовых значений предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг. Однако сделок в отношении крупнейших активов, предназначенных для приватизации по индивидуальным схемам, не проводилось, а некоторые из них были исключены из программы вообще. В итоге к концу года в этой группе осталось всего 3 компании из 8 изначально включенных.

Дальнейшие перспективы приватизационного процесса связаны со смещением сроков начала и окончания реализации действующей программы на 2 года, т.е. на 2022–2024 гг. Следствием этого стало принятие новой редакции прогнозного плана приватизации, де-факто новой трехлетней программы. В целом ее количественные параметры мало отличаются от первоначальной версии, хотя группа компаний для приватизации по индивидуальным схемам серьезно сокращена.

Продолжалось уменьшение числа хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Сравнение их числа на конец 2021 г. и начало 2019 г. из прогнозных планов приватизации показывает, что количество унитарных предприятий за этот период уменьшилось почти на 29%, а хозяйственных обществ – почти на 39%. При этом анализ данных из различных источников (Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и прогнозные планы (программы) приватизации) показывает, что удалось переломить негативную тенденцию увеличения удельного веса миноритарных пакетов при сокращении доли компаний, где государство могло осуществлять полноценный корпоративный контроль. Последняя стала расти, но еще далека от уровня 2016 г. (более половины всех компаний с госучастием).

Баланс изменений в перечне стратегических организаций сложился в сторону его расширения. Получил нормативное воплощение механизм выполнения ГК ВЭБ.РФ функций агента правительства по вопросам, вытекающим из полномочий собственника имущества и учредителя институтов развития, являющихся некоммерческими организациями, а также акционера института развития – хозяйственных обществ. На фоне давно ставшего привычным формирования государством вертикально-интегрированных структур и усиления

госкорпораций, важной новацией имущественной политики в 2021 г. стало обвальное сокращение количества компаний, где государство до того использовало специальное право «золотая акция». Обоснованность внезапного отказа от его применения на федеральном уровне в прежних масштабах спорна и вновь актуализирует вопрос о реальной степени прозрачности государственной имущественной политики.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников (около 95%). Их основную часть по-прежнему составляли перечисляемые в бюджет дивиденды, несмотря на их сокращение примерно на 1/5. Падение поступлений имело место по большинству источников. Значимым исключением явились доходы от сдачи в аренду земли и имущества казны РФ.

В минувшем году реализация имущественной политики происходила в рамках подпрограммы «Управление федеральным имуществом», включенной в самом конце 2020 г. в состав госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Подпрограмма рассчитана на 5 лет (до конца 2024 г.).

Анализ целей, задач, результатов подпрограммы в новом формате позволяет говорить об известной преемственности с аналогичным документом в предшествующий период, когда ПП «Управление федеральным имуществом» являлась составной частью ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика». Преобладание среди ее показателей тех, которые характеризуются отсутствием явной привязки к стоимостному измерению, обуславливает большую устойчивость к рискам в кризисных условиях. Большое внимание сфокусировано на объектах недвижимости и интеграции различных информационных систем, вовлеченных в процесс управления имуществом. Вместе с тем излишне оптимистично смотрятся перспективы повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности коммерческих организаций с государственным участием, например, повсеместное распространение перечисления не менее чем половины прибыли в качестве дивидендов.

Способом обеспечения этого служит произошедшая корректировка соответствующего нормативно-правового акта с фиксацией общего норматива направления на выплату дивидендов именно такой пороговой величины (1/2) против 25% ранее (с 2012 г.). При расчете дивидендной базы перестанут учитываться статьи доходов и расходов, не подтвержденных денежными потоками (например, связанные с переоценкой имущества или разницеми в курсах валют), что находится в русле зарубежного опыта и постепенного распространения МСФО в России.

Влияние такого решения на пополнение федерального бюджета не вполне ясно, особенно в условиях новой экономико-политической ситуации, складывающейся на рубеже зимы и весны 2022 г. В более широком смысле можно предполагать, что в новых экономических условиях роль государства как собственника, регулятора и субъекта имущественных отношений в самых различных аспектах будет возрастать.

6.2. Банкротства компаний: актуальные тенденции¹

6.2.1. Динамика банкротств в России: компенсационный рост численности банкротств и ужесточение ответственности собственников

Статистика данных о банкротстве компаний в России за 2021 г. свидетельствует о невысоком росте числа банкротств – на 3,9% относительно 2020 г. (рис. 1)².

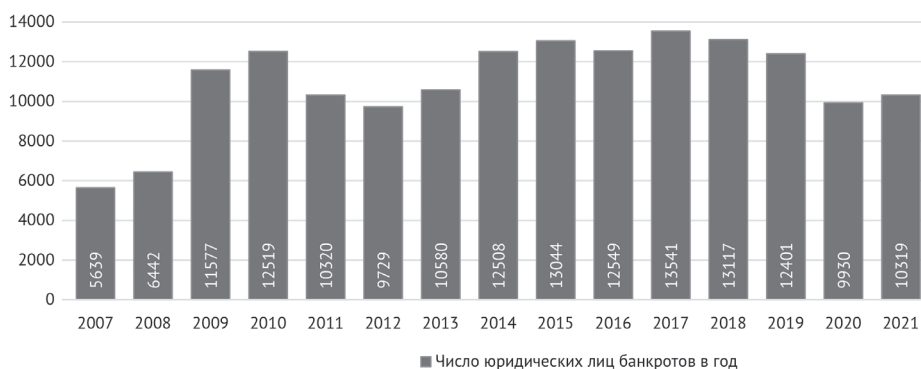


Рис. 1. Динамика количества банкротств юридических лиц в экономике России

Источники: ЦМАКП Банкротства юридических лиц в России: основные тенденции за IV квартал 2016 г. (итоги года) – начало 2017 г. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Analytics/PROM/2017/Vnkrс-4-16_v3.pdf, с. 3; Федресурс. Банкротства в России: статистический бюллетень ЕФРСБ за II квартал 2017 г. URL: <http://bankrot.fedresurs.ru/help/ЕФРСБ%20Бюллетень%20%20кв.%202017.pdf>; Банкротства в России: итоги 2021 г. Статистический релиз Федресурса. URL: <https://download.fedresurs.ru/news/Банкротство%20статрелиз%202021.pdf>.

Как мы видим, в 2020 г. наблюдалось (впервые с 2013 г.) существенное – почти на 20% (471 юридическое лицо) – снижение числа юридических лиц-банкротов относительно предыдущего 2019 г., связанное с объявлением моратория на банкротства. На протяжении 2014–2019 гг. численность банкротств юридических лиц составляла 12,5–13,5 тыс. Таким образом, рост в 2021 г. числа банкротств носит компенсаторный характер.

Спад численности банкротств в связи с принятыми мерами поддержки в 2020 г. наблюдался не только в России, но и, например, в США. Так, в 2020 г. общее число заявлений о банкротстве составило 544 463, что было примерно

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

2 Здесь и далее: Банкротства в России: итоги 2021 года. Статистический релиз Федресурса. URL: <https://download.fedresurs.ru/news/Банкротство%20статрелиз%202021.pdf>

на 230 000 заявлений меньше, чем в 2018 или 2019 г.¹ Это общее сокращение случаев заявлений во время пандемии было обусловлено в первую очередь мораторием на банкротство, который включал невозможность получения и исполнения судебных решений, исполнения взысканий, ограничения видов долга, которые могут быть взысканы коллекторским агентством².

В целом меры и способы поддержки компаний, предпринятые в России в период пандемии, производят впечатление вполне эффективных, *однако общие цифры не вполне отражают ситуацию в отдельных регионах страны*. Так, если мы обратимся к данным статистики по субъектам РФ, то количество сообщений об открытии конкурсного производства в отношении юридических лиц и крестьянско-фермерских хозяйств за 2021 г. по некоторым регионам относительно данных 2020 г. демонстрирует значительный рост. К таким регионам относятся, например, Ростовская область (149,7%), Республика Башкортостан (161,2%), Тюменская область (143,8%), Ульяновская область (132,8%), Ивановская область (167,4%), Республика Чувашия (144,2%), Сахалинская область (190%), г. Севастополь (276,9%), Республика Хакасия (187,5%). Эти регионы требуют, как минимум, особого внимания к ситуации с банкротствами компаний и мерам по их поддержке.

Более половины всех банкротств сконцентрировано в трех отраслях: торговле (2585 новых банкротов в 2021 г., +0,1% к 2020 г.), строительстве (2317, +9,8%), операциях с недвижимостью (1199, +1,4%).

В 2022 г., если не будет существенного ухудшения эпидемической ситуации, а также не будет резких движений по значительному изменению мер поддержки компаний или изменений законодательства, тенденция сохранится.

Что касается статистики банкротств компаний в США, то за январь-октябрь 2021 г. было возбуждено 364 дела о банкротстве компаний. Это меньше, чем за все предыдущие 11 лет, и является резким падением по сравнению с эпохой Великой рецессии, когда тысячи компаний ежегодно обращались за защитой в суд³. Здесь, безусловно, сказались масштабные меры поддержки компаний. Однако не исключается рост числа банкротств компаний в 2022–2023 гг. в связи с осуществлением более рискованных инвестиций, продлением долгов, увеличением залогов и наступлением времени оплаты по долгам⁴.

Среди стран ЕС при сравнении III квартала 2021 г. со II кварталом 2021 г. (с сезонными колебаниями) наибольший рост числа заявлений о банкротстве наблюдался в Румынии (+25,2%), Литве (+16,4%) и Словакии (+12,3%);

1 Только количество заявок по главе 11 (о банкротстве малых предприятий) увеличилось в 2020 г. до 8113. Это почти на 1300 случаев больше, чем в 2019 г. (Hochheiser A.C. Consumer Bankruptcy in the Age of COVID-19. URL: https://www.americanbar.org/groups/business_law/publications/blt/2021/07/consumer-bankruptcy/)

2 Ibid.

3 O'Connor M., Hudgins C. US corporate bankruptcies reach new low in 2021. URL: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/us-corporate-bankruptcies-reach-new-low-in-2021-67459322>, 08.11.21.

4 Chutchian M. Bankruptcy filings are down, but lousy deals and operational woes will change that. URL: <https://www.reuters.com/legal/transactional/bankruptcy-filings-are-down-lousy-deals-operational-woes-will-change-that-2021-09-14/14.09.21>

наибольшее сокращение числа заявлений о банкротстве было отмечено в Эстонии (-31,6%), Португалии (-12,9%) и Нидерландах (-12,7%)¹.

Дальнейшее развитие ситуации в сфере банкротств компаний будет в значительной степени зависеть от развития пандемии, принятых мер по борьбе с ней, а также характера изменения государственного регулирования в сфере банкротства и темпов сокращения финансовой поддержки компаний государством.

В сфере законодательства в России важной тенденцией последних лет является *повышение уровня ответственности руководителей компании и контролирующих компанию лиц*, связанное с принятием в 2017 г. главы Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» «Ответственность руководителя должника и иных лиц в деле о банкротстве», и последующий бурный рост числа привлечения таких лиц к субсидиарной ответственности. В рамках этой главы предусматривается дополнительная (субсидиарная) ответственность руководителей компании и контролирующих компанию лиц, которыми могут быть признаны лица (физические и юридические), имеющие в течение не более трех лет, предшествующих возникновению признаков банкротства (а также после их возникновения до принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом), право давать обязательные для исполнения должником указания или возможность иным образом определять действия должника, в том числе по совершению сделок и определению их условий.

Ответственность предусмотрена:

- если полное погашение требований кредиторов невозможно вследствие действий и (или) бездействия контролирующего должника лица;
- за неисполнение обязанности по подаче заявления должника в арбитражный суд (созыву заседания для принятия решения об обращении в арбитражный суд с заявлением должника или принятию такого решения).

Контролирующими лицами, если не доказано иное, предполагаются:

- руководитель или управляющая организация должника;
- член исполнительного органа должника;
- ликвидатор или член ликвидационной комиссии должника;
- лицо, имеющее право самостоятельно либо совместно с заинтересованными лицами распоряжаться 50% и более голосующих акций (или более чем половиной долей уставного капитала);
- лицо (самостоятельно либо совместно с заинтересованными лицами), имеющее более половины голосов в общем собрании участников юридического лица;
- лицо (самостоятельно либо совместно с заинтересованными лицами), имеющее право назначать (избирать) руководителя должника;

¹ Eurostat Statistics Explained Quarterly registrations of new businesses and declarations of bankruptcies – statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quarterly_registrations_of_new_businesses_and_declarations_of_bankruptcies_-_statistics&oldid=549179#Quarterly_comparison_by_Member_State

- лицо, извлекавшее выгоду из незаконного и недобросовестного поведения лица, уполномоченного в силу закона и др. выступать от имени юридического лица.

Механизм признания лица контролирующим компанию и привлечения его к субсидиарной ответственности имеет много тонкостей, которые требуют особого внимания.

На практике к субсидиарной ответственности привлекаются главным образом руководители и номинальные владельцы обанкротившихся компаний. Суды привлекают бенефициаров к ответственности, устанавливая владение, в том числе по косвенным признакам: например, если лицо позиционировало себя в СМИ или в отношениях с налоговым органом как владельца бизнеса. Более того, помимо самих контролирующих должника лиц, суды начинают распространять ответственность и на их жен и детей¹. По мнению Экономической коллегии Верховного Суда РФ, это допустимо в отношении тех лиц, в пользу которых было произведено отчуждение имущества, либо если эти лица участвовали в управлении должником или в схеме по уклонению должника от уплаты налогов².

Что касается статистики, то если в 2015 г. было подано 444 заявления о привлечении руководителей компаний к ответственности в связи с несостоятельностью компании и 18 актов о привлечении к ответственности (4% дел), а в 2020 г. наблюдается почти 15-кратный рост числа заявлений о привлечении руководителей к ответственности, в абсолютном выражении цифра превысила 6,5 тыс. заявлений. При этом удовлетворяется почти 40% заявлений (рис. 2).

В первом полугодии 2021 г. рост числа поданных заявлений о привлечении к субсидиарной ответственности продолжился, составив около 10% к аналогичному периоду 2020 г., а процент удовлетворенных заявлений практически достиг 50%.

По имеющимся данным, в связи с перспективой привлечения руководителей компании к ответственности в 1,5 раза повысилось число случаев добровольного погашения ущерба и заключения мирового соглашения. Для 2017–2020 гг. можно отметить:

- рост в 2,5 раза количества привлеченных к субсидиарной ответственности лиц (с 969 в 2017 г. до 3191 в 2020 г.);
- рост в 3,8 раза размера суммарной субсидиарной ответственности, к которой были привлечены руководители и контролирующие компанию лица (со 103,2 млрд руб. в 2017 г. до 395,3 млрд руб. в 2020 г.);
- прирост на 16,3% среднего размера субсидиарной ответственности, к которой были привлечены руководители компании и контролирующие компанию лица (со 106,5 млн руб. в 2017 г. до 123,9 млн руб. в 2020 г.).

1 См. подробнее: Занина А., Волкова Е. Ответчики по прямой. Газета «Коммерсантъ» № 200 от 30.10.2020. С. 1.

2 Занина А. Под прицелом субсидиарной ответственности. «Юридический бизнес». Приложение газеты Коммерсант № 225 от 08.12.2020. С. 7.

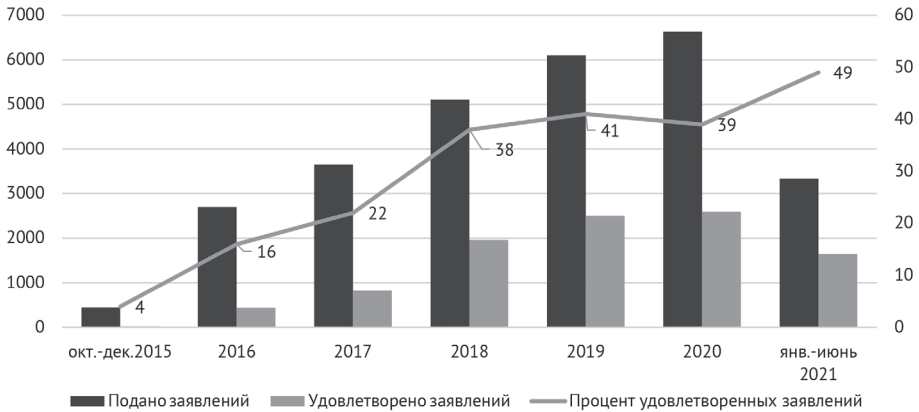


Рис. 2. Динамика количества заявлений о привлечении к субсидиарной ответственности

Источник: Федресурс. Статистический бюллетень ЕФРСБ 30 июня 2021 г. URL: <https://download.fedresurs.ru/news/Статистический%20бюллетень%20ЕФРСБ%2030%20июня%202021.pdf>, С. 23.

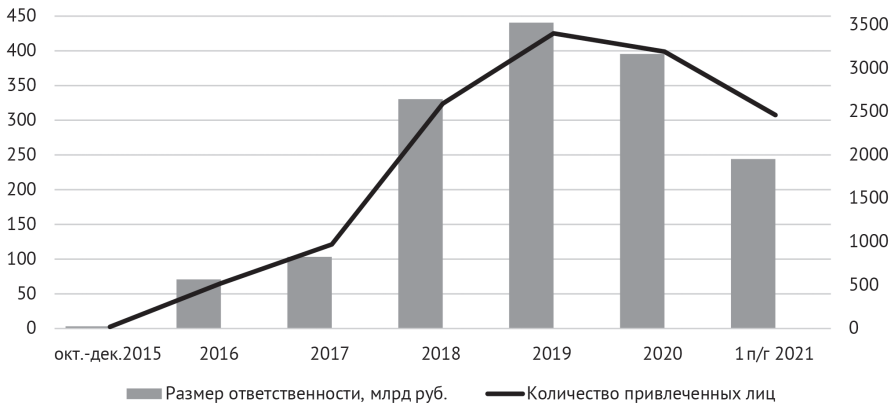


Рис. 3. Динамика размера субсидиарной ответственности и количества привлеченных лиц

Источник: Федресурс. Статистический бюллетень ЕФРСБ 30 июня 2021 г. URL: <https://download.fedresurs.ru/news/Статистический%20бюллетень%20ЕФРСБ%2030%20июня%202021.pdf>, с. 23 (дата обращения: 18.01.2022).

В практике есть и примеры привлечения к субсидиарной ответственности на многомиллиардные суммы. Так, в 2018 г. был привлечен к субсидиарной ответственности совладелец и бывший Генеральный директор ООО «Зерновая компания Настюша» в размере 39,4 млрд руб. В 2019 г. был привлечен к субсидиарной ответственности Генеральный директор ЗАО «БТК» – компании,

занимавшейся оптовой торговлей бытовыми электротоварами, по обязательствам компании в размере 41,5 млрд руб. в связи с непередачей арбитражному управляющему бухгалтерской отчетности. В ноябре 2021 г. стало известно об оставлении без изменения в апелляционном суде решения первой инстанции о привлечении к субсидиарной ответственности основателя обанкротившегося агрохолдинга «Евродон» (крупного российского производителя мяса индейки и утки) по обязательствам ООО «Урсдон» (входило в «Евродон»). Как следует из материалов Единого федерального реестра сведений о банкротстве (ЕФРСБ), размер его ответственности по долгам «Урсдона» составляет 40,457 млрд руб.¹

По-видимому, следует ожидать дальнейшего роста числа случаев привлечения руководителей и контролирующих лиц компаний-банкротов за 2021 и 2022 гг., поскольку это один из немногих действующих и, как показывает практика, востребованных инструментов защиты прав кредиторов.

В 2021 г. продолжилось сокращение числа юридических лиц в экономике. По состоянию на 19 сентября 2021 г. количество юридических лиц составило 3 316 168². Сокращение началось еще в 2016 г. (рис. 4), когда ФНС инициировала компанию по борьбе с фиктивными и недействующими компаниями в реестре ЕГРЮЛ³.

За период с 2016 по сентябрь 2021 г. численность юридических лиц сократилась на 32%, или на почти 1,5 млн ед. (с 4 816 707 в 2016 г. до 3 316 168

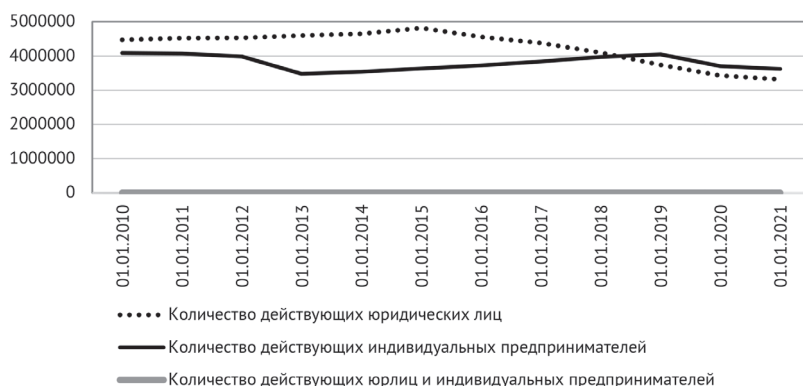


Рис. 4. Динамика количества юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (2010–2021 гг.)

Источник: Динамика количества действующих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их суммарного показателя с 2002 по 2021 г. URL: <https://фси.пф/Main/StatisticalInformation>

- 1 Апелляционный суд подтвердил привлечение Ванеева к субсидиарке по долгам «Урсдона» на 40 млрд руб. URL: <https://fedresurs.ru/news/b9e6fb9f-ff52-4f81-b9dc-523a2230c037>
- 2 Здесь и далее: Динамика количества действующих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их суммарного показателя с 2002 по 2021 г. (по состоянию на 19 сентября 2021 г.). URL: <https://фси.пф/Main/StatisticalInformation>
- 3 Центр Макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. Банкротства юридических лиц в России: основные тенденции. 2021. С. 4.

к сентябрю 2021 г.). К ключевым факторам, которые определяют такую тенденцию, относятся:

- *неблагоприятные экономические условия* (санкции, инфляция, трудности ведения бизнеса в России¹, связанные в том числе с отсутствием конкурентного рынка во многих сферах, бюрократией и др.);
- *активизация налоговой службы на ниве борьбы с фиктивными и недействующими юридическими лицами*. С 2016 г. в законодательстве появились новые основания для отказа в регистрации в ЕГРЮЛ, а у налоговых органов – полномочия по проверке достоверности сведений в реестре, позволяющие ведомству сокращать число фиктивных компаний. Тенденция к снижению количества действующих юридических лиц действительно обусловлена работой по исключению из ЕГРЮЛ фактически брошенных компаний и организаций, по которым указаны недостоверные сведения. В налоговой службе уточнили, что с 2016 г. за три года из ЕГРЮЛ было исключено 2,02 млн юрлиц²;
- *отток предпринимателей – учредителей компаний (обществ) в сферу индивидуального предпринимательства*. Это связано и со сложным получением кредитов для компаний, и с более низкой налоговой ставкой, и со снижением рисков взаимодействия с налоговыми и другими госорганами. Начиная с середины 2019 г. численность индивидуальных предпринимателей впервые превысила численность юридических лиц. И эта тенденция сохраняется.

Что касается динамики численности новых юридических лиц, то если в 2013 г. – июле 2016 г. с устранением фактора сезонности она не опускалась ниже 40 тыс., то к концу 2019 г. она насчитывала менее 25 тыс., а к августу 2021 г. достигла 20 тыс.³ Таким образом, мы видим как минимум двукратное снижение численности образования новых юридических лиц за пять лет. Причины такой ситуации были указаны выше.

Что касается *мировых тенденций*, то, по имеющимся оценкам, в 2020 г. в мире работало более 213 млн компаний, из которых 132,28 млн приходилось на Азиатско-Тихоокеанский регион, 57,24 млн – на Европу, Африку и Ближний Восток, а 24 млн – на Северную и Южную Америку. Начиная с 2000 г. во всех названных регионах отмечается устойчивый рост числа компаний⁴.

Ситуация по странам будет, естественно, различаться. Так, например, в Германии на протяжении 2010–2014 гг. наблюдалось снижение численности новых компаний с ограниченной ответственностью с 74 тыс. до 67,5 тыс.,

1 Согласно, например, исследованию PwC и аналитического центра НАФИ «Речка движется и не движется», 87% опрошенных топ-менеджеров компаний считают, что вести бизнес в России «скорее сложно или очень сложно» (Кокорева М. Высокие налоги и давление государства: бизнес в России назвал главные проблемы // Forbes. 25.11.2021).

2 Здесь и далее: Рожкова Е. Плохая компания: количество юрлиц в России сократилось на 800 тыс. URL: <https://iz.ru/892313/elena-rozhkova/plokhaia-kompaniia-kolichestvo-iurlic-v-rossii-sokratilos-na-800-tys>

3 См. подробнее: Центр Макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. Банкротство юридических лиц в России. Основные тенденции III квартала 2021 г. URL: <https://arb.ru/upload/iblock/6c8/Bnkrpc-3-21.pdf>, с. 7

4 Clark D. Number of companies worldwide 2000–2020, by region. URL: <https://www.statista.com/statistics/1260719/global-companies-by-region/#statisticContainer>

составившее 6,5 тыс. Однако с 2015 по 2019 г. рост возобновился, количество новых компаний выросло с 69,4 тыс. в 2015 г. до 74 тыс. в 2019 г. и составило 4,6 тыс. Что касается общего количества таких компаний, то с 2006 по 2019 г. наблюдался непрерывный рост с 467,6 тыс. до 643,1 тыс.¹, т.е. на 37,5%. В целом по ЕС можно говорить о росте числа регистрируемых компаний с начала 2015 г. и по IV квартал 2019 г. с последующими колебаниями, связанными с локдаунами и коронавирусным кризисом в целом².

6.2.2. Реформирование института банкротства: практика ЕС и России

Помощь должникам и моратории на банкротство, объявленные во многих странах³, сработали достаточно эффективно, предотвратив лавину банкротств компаний, однако законодательство многих европейских стран имеет длительные процедуры банкротства, целью которых не является восстановление их платежеспособности/ликвидности их активов. Закономерным результатом дальнейшего предотвращения массовых банкротств стало изменение законодательства о банкротстве в целях создания новых возможностей и механизмов для сохранения бизнеса.

В 2021 г. вступили в силу новые законы о несостоятельности в Германии, Нидерландах⁴, Италии (частично), Франции, Австрии, Бразилии. В 2022 г. введение новых законов о банкротстве планируется в Испании, Италии⁵.

В основу ряда из них были положены механизмы принятой еще в 2019 г. Директивы ЕС о превентивной реструктуризации (ЕС 2019/1023)⁶. Реформа, предусмотренная Директивой от 20 июня 2019 г., представляет собой первую попытку гармонизировать национальное законодательство о несостоятельности в рамках Европейского союза, при этом она привносит в европейское законодательство понятие из англосаксонского права, такое, например, как *scamdown* – сжатие, предполагающее изменение должником условий контракта с кредитором с помощью суда. Это положение уменьшает сумму задолженности перед кредитором, чтобы отразить справедливую рыночную стоимость обеспечения, которое было использовано для обеспечения первоначального долга.

1 См. подробнее: Entrepreneurship Database. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/entrepreneurship>

2 См. подробнее: Eurostat statistics explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:New_businesses_bankruptcies_Q32021data.jpg (дата обращения: 13.01.2022).

3 См. подробнее: *Алевалова Е.А., Полежаева Н.А.* Коронавирусный кризис и банкротства компаний (2020) // *Российская экономика в 2020 г.: тенденции и перспективы.* – М.: ИЭП, 2021.

4 *Lehmann A.* New EU insolvency rules could underpin business rescue in the COVID-19 aftermath. URL: <https://www.bruegel.org/2021/03/new-eu-insolvency-rules-could-underpin-business-rescue-in-the-covid-19-aftermath>

5 New restructuring tools in Europe: Keeping up with the competition. URL: <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/insights/new-restructuring-tools-in-europe-keeping-up-with-the-competition>

6 Здесь и далее: EUR Lex. Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32019L1023>

Пандемия коронавируса и меры по борьбе с ней в 2020–2021 гг. обострили ситуацию в сфере банкротств компаний и ускорили реформирование законодательства о несостоятельности в целях создания новых возможностей и механизмов для сохранения бизнеса. Остановимся на ключевых механизмах этой Директивы более подробно.

Во-первых, это прозрачные *инструменты раннего предупреждения возможного банкротства*, доступ к которым должны обеспечить государства-члены. К ним относятся: необходимость предупреждения должника о невыполненных платежах, консалтинговые услуги, а также система стимулов для оповещения об угрозе банкротства со стороны государственных органов (налоговых, социального обеспечения)¹. Государства-члены должны обеспечить общедоступность и удобные условия доступа должника, представителей работников к актуальной информации по этим вопросам, а также о процедурах и мерах, касающихся реструктуризации и погашения задолженности.

Во-вторых, это *механизмы превентивной реструктуризации*, которые позволяют проводить реструктуризацию с целью предотвращения несостоятельности и обеспечения жизнеспособности предприятия, без ущерба для других решений по предотвращению несостоятельности, тем самым защищая рабочие места и поддерживая деловую активность:

1) ограничение доступа к превентивной реорганизации для должников – лиц, осужденных за серьезные нарушения, связанные с невыполнением правил бухгалтерского учета до момента выполнения адекватных мер, направленных на устранение нарушений, послуживших причиной для вынесения в отношении них приговора, и извещение об этом кредиторов, позволяющее им принять решение о реструктуризации;

2) введение и поддержание «теста на жизнеспособность» в соответствии с национальным законодательством при условии, что такой тест преследует цель исключения должников, у которых нет перспективы на жизнеспособность, и что он может быть проведен без ущерба для активов должников;

3) введение в действие *положения, ограничивающего участие судебного или административного органа в рамках превентивной реструктуризации* там, где это необходимо и соразмерно, обеспечивая при этом защиту прав любых затрагиваемых сторон и соответствующих заинтересованных сторон.

По общему правилу, предусмотренные рамки превентивной реструктуризации должны быть доступны по заявлению должников. Однако государства-члены могут также предусмотреть, что *рамки превентивной реструктуризации будут доступны по просьбе кредиторов и представителей работников* при условии согласия должника. Государства-члены могут ограничить это требование для получения согласия должника случаями, когда должниками являются малые и средние предприятия (МСП).

В-третьих, должно осуществляться *содействие переговорам по планам превентивной реорганизации*, которое может включать:

1 Здесь и далее: EUR Lex. Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32019L1023>.

1) доступ должников, получающих доступ к процедурам превентивной реструктуризации полностью или, по крайней мере, частично к контролю своих активов и повседневному функционированию своего бизнеса;

2) принятие решения о назначении судебным или административным органом специалиста в области реструктуризации осуществляется на индивидуальной основе за исключением определенных обстоятельств;

3) назначение специалиста – практика по реструктуризации в случаях:

- приостановления исполнительных действий судебным или административным органом и необходимости для защиты прав кредиторов;
- когда план реструктуризации должен быть подтвержден судебным или административным органом с помощью межклассовой классификации в соответствии со ст. 11 Директивы ЕС о превентивной реструктуризации;
- если об этом просит должник или большинство кредиторов, при условии, что расходы на практикующего специалиста несут кредиторы.

В-четвертых, *приостановление исполнительных действий*. Оно может быть общим и ограниченным. Целью приостановления исполнительных действий является обеспечение для должников возможности извлечь выгоду из приостановления отдельных принудительных мер для поддержки переговоров по плану реструктуризации в рамках превентивной реструктуризации.

Первоначальная продолжительность приостановления отдельных исполнительных действий ограничивается максимальным сроком не более четырех месяцев. Однако предусмотрена и возможность продления этого срока по инициативе должника, кредитора и, где это возможно, специалиста по реструктуризации в случаях:

1) если был достигнут прогресс в планах по реструктуризации;

2) если продолжение приостановления отдельных принудительных действий не наносит несправедливого ущерба правам или интересам любых затрагиваемых сторон;

3) если в отношении должника еще не открыто производство по делу о несостоятельности, которое могло бы закончиться ликвидацией должника в соответствии с национальным законодательством.

Общая продолжительность приостановления отдельных исполнительных действий, включая продление, не должна превышать 12 месяцев.

В-пятых, *план реструктуризации*. Директива достаточно подробно регламентирует его содержание, в числе прочего план должен включать:

- указание на предполагаемые финансовые потоки должника, если это предусмотрено национальным законодательством;
- любое новое финансирование, ожидаемое в рамках плана реструктуризации, и причины, по которым новое финансирование необходимо для реализации этого плана;
- изложение причин, объясняющих, почему план реструктуризации имеет разумную перспективу предотвращения несостоятельности должника и обеспечения жизнеспособности бизнеса, включая необходимые предварительные условия для успеха плана. Государства-члены

могут потребовать, чтобы это изложение причин было сделано или подтверждено либо внешним экспертом, либо специалистом в области реструктуризации, если такой специалист назначен.

Для целей реструктуризации в отдельных классах должны быть рассмотрены как минимум обеспеченные и не обеспеченные кредиторы, трудящиеся. Государства-члены могут предусмотреть, что должники, являющиеся МСП, могут отказаться от рассмотрения затрагиваемых сторон в отдельных классах.

Государства-члены должны установить большинство, необходимое для принятия плана реструктуризации. Это большинство не должно превышать 75% от суммы требований или интересов в каждом классе или, где это применимо, от числа затрагиваемых сторон в каждом классе.

Государства-члены должны обеспечить, чтобы планы реструктуризации, утвержденные судебным или административным органом, были обязательными для всех затрагиваемых сторон.

В-шестых, защита нового и временного финансирования. Государства-члены должны обеспечить надлежащую защиту нового финансирования и временного финансирования. Как минимум, в случае любой последующей несостоятельности должника:

1) новое финансирование и промежуточное финансирование не должны объявляться недействительными, подлежащими оспариванию или не имеющими законной силы; и

2) лица, предоставляющие такое финансирование, не несут гражданской, административной или уголовной ответственности на том основании, что такое финансирование наносит ущерб общему кругу кредиторов, за исключением случаев, когда имеются другие дополнительные основания, предусмотренные национальным законодательством.

Государства-члены могут предусмотреть, что эти положения применяются только к новому финансированию, если план реструктуризации был подтвержден судебным или административным органом, и к временному финансированию, которое подлежало *предварительному* контролю.

В-седьмых, защита сделок, связанных с реструктуризацией. К ним относятся оплата сборов и расходов, связанных с реструктуризацией; расходы на привлечение экспертов, выплата заработной платы за уже выполненную работу, любые платежи и выплаты, связанные с осуществлением обычной хозяйственной деятельности.

В-восьмых, погашение задолженности. Государства – члены ЕС:

1) обязаны обеспечить, чтобы несостоятельные предприниматели имели доступ по крайней мере к одной процедуре, которая может привести к полному погашению задолженности в соответствии с Директивой ЕС;

2) могут потребовать прекратить осуществление торговой деятельности, бизнеса, ремесла или профессии, к которым относится возникновение задолженности предпринимателя;

3) обязаны обеспечить, чтобы платежные обязательства основывались на индивидуальной ситуации предпринимателя и, в частности, были

пропорциональны отчуждаемому или чистому доходу предпринимателя, остающемуся после уплаты налогов, и его активам в течение срока погашения задолженности, а также выполнялись с учетом законных интересов кредиторов. Имеется в виду случай, когда полное погашение зависит от частичной оплаты долга.

По общему правилу, период времени, после которого несостоятельные предприниматели получают возможность полностью погасить свою задолженность, не должен превышать трех лет.

В случае невозможности разделения личная задолженность и задолженность в сфере бизнеса, ремесла профессии консолидируются и рассматриваются вместе, при наличии возможности разграничения – разделяются.

Что касается кандидатуры практикующего специалиста в области банкротства, то наиболее значимой является статья о том, что должники и кредиторы должны иметь возможность представить возражения против выбора кандидатуры или назначения практикующего специалиста либо потребовать замены практикующего специалиста, чтобы избежать конфликта интересов.

Государства – члены ЕС обязаны установить надлежащие механизмы надзора и регулирования деятельности таких специалистов с тем, чтобы их услуги оказывались эффективным и компетентным образом, а также в отношении участвующих сторон, чтобы такие услуги оказывались беспристрастным и независимым образом. Такие механизмы должны предусматривать меры по индивидуальной ответственности практикующих специалистов, исполняющих свои обязанности ненадлежащим образом.

Реформа института банкротства в Италии была начата в 2021 г.

В августе 2021 г. декретом, преобразованным в закон (Law-Decree n. 118), было отложено вступление в силу Итальянского кодекса о кризисе (Italian Crisis Code) до 18 мая 2022 г., а часть мер, а именно: «процедуры, связанные с предупреждением кризиса бизнеса» – до 31 декабря 2023 г. В ноябре 2021 г. вступили в действие нормы закона, регулирующие *добровольное урегулирование кризиса бизнеса путем переговоров*¹. Целью переговорного процесса является восстановление платежеспособности предприятия, инициировать его может предприятие-должник. Процедура является абсолютно конфиденциальной. Заявка подается через информационную платформу.

Предпринимателю будет помогать сторонний независимый эксперт-медиатор, обладающий конкретными навыками по управлению кризисным предприятием, на которого будет возложена задача содействия переговорам с кредиторами, необходимым для взыскания долгов компании. Эксперт будет назначен комиссией, состоящей из трех членов, назначаемых сроком на два года, из числа экспертов в данной области, список которых будет подготовлен Торговой палатой.

Далее вводится *упрощенная договоренность с кредиторами о ликвидации активов*. Этот этап вступает в силу через 60 дней с момента получения

¹ Здесь и далее: Battistella M. The recent reform to the Italian Bankruptcy Law to support the restructuring of the crisis of the companies. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=43311989-7c7e-41f7-aaf6-a4d6f6a13>, с. 7.

отрицательного результата переговоров об урегулировании проблем бизнеса. Предприниматель должен представить в суд предложение о составе активов для передачи вместе с планом продажи, запросив его одобрение (после вынесения предыдущего решения о целесообразности), и об отсутствии доводов в пользу альтернативного банкротства. Основное «упрощение» этой процедуры состоит в том, что собрание и голосование кредиторов были отменены.

Кроме того, вводится еще ряд изменений в закон о банкротстве, среди которых наиболее важными представляются:

- Конвенция о моратории, допускающая по соглашению предпринимателя с кредиторами продление сроков для погашения требований, отказ от действий и приостановление принудительных действий;
- Положения о финансировании и непрерывности бизнеса в рамках договоренностей с кредиторами и в соглашениях о реструктуризации задолженности;
- одобрение соглашения с кредиторами, которое может иметь место даже в отсутствие присоединения публичного кредитора;
- расширенное действие соглашений о реструктуризации.

Директива ЕС будет включена в национальное законодательство новым Итальянским кодексом о банкротстве, который вступит в силу 16 мая 2022 г., заменив существующий итальянский закон о банкротстве¹.

Реформа системы банкротства во Франции предусматривает введение классов кредиторов и поощрения рекапитализации компаний-банкротов. Кризис 2020–2021 гг., начавшийся как ковидный и продолжившийся как экономический, выявил во Франции не только недостатки законодательства о несостоятельности в сфере бизнес-банкротств, но и стратегическую значимость законодательства о банкротстве для смягчения последствий экономического спада².

Кризис также ускорил включение Европейской Директивы о реструктуризации 2019/1023 во французское законодательство, которое состоялось 1 октября 2021 г. в соответствии с Указом № 2021-1193 от 15 сентября 2021 г. и приказом о его применении от 23 сентября 2021 г. Законодатель также внес в законодательство Франции меры, принятые в рамках приказа № 2020-596, известного как «COVID» от 20 мая 2020 г.

Приказ № 2021-1193 от 15 сентября направлен на существенные изменения Книги VI Коммерческого кодекса Франции, целью которых является повышение эффективности процедур реструктуризации. Тем не менее это не приводит к серьезным изменениям в законодательстве о несостоятельности. Как явствует из Доклада Президенту Республики о приказе № 2021-1193, это

1 New restructuring tools in Europe: Keeping up with the competition. URL: <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/insights/new-restructuring-tools-in-europe-keeping-up-with-the-competition> (дата обращения: 02.12.2021).

2 Здесь и далее: *Pédrón A., Rengot N.* French insolvency law reform of 15 September 2021: beyond a simple transposition of the EU Directive of 20 June 2019. URL: <https://www.franklin-paris.com/en/news-en/french-insolvency-law-reform-of-15-september-2021-beyond-a-simple-transposition-of-the-eu-directive-of-20-june-2019>.

происходит потому, что законодатель не счел необходимым *«поставить под сомнение общую архитектуру (реструктуризации), а скорее уточнить/конкретизировать закон»*.

Основной новацией порядка является *введение классов кредиторов*, которые заменят традиционные комитеты кредиторов. Кредиторы будут делиться на классы, как только численность сотрудников компании превысит 250 человек и ее оборот – 20 млн евро или просто ее оборот превысит 40 млн евро. Независимо от этих пороговых значений, классы будут обязательны в процессе ускоренной защиты. Распределение на классы является обязанностью должника. Критерием для группировки в один класс прежде всего будет являться привилегированность или необеспеченность требования.

Для обеспечения интересов кредиторов план реорганизации или гарантии, предложенные должником, будут приняты, если большинство классов кредиторов проголосуют «за».

Однако это решение зависит от нескольких механизмов. Сначала суд должен убедиться в том, что принудительное выполнение плана не приведет к дальнейшему ухудшению положения кредитора, по сравнению с ситуацией, которая была бы у него при принудительной ликвидации. Кроме того, по крайней мере один класс привилегированных кредиторов должен согласиться с планом. Вводится и так называемое правило абсолютного приоритета, согласно которому кредиторы старшего класса, проголосовавшие против плана, должны быть полностью удовлетворены теми же или эквивалентными средствами так, чтобы младший класс имел право на выплату и представление своих интересов. Учитывая необходимые пороговые значения численности персонала и текучести кадров, введение классов кредиторов коснется лишь меньшинства дел о банкротстве.

Для того чтобы сделать согласительную процедуру более привлекательной, законодатель также сохранил возможность для Председателя Суда по просьбе должника приостановить возможность приведения в исполнение требования, а также отдельные процедуры, которые кредитор будет инициировать.

Кроме того, в целях содействия оперативности судопроизводства законодатель сократил период наблюдения за защитным разбирательством. Максимальный срок разбирательства больше не может превышать 12 месяцев (ранее он составлял 18 месяцев).

Период наблюдения начинается по решению суда в шесть месяцев, который теперь может быть продлен только один раз на шесть месяцев по специально мотивированному решению.

С той же целью вводится возможность ускорения периода наблюдения и рассмотрение плана в том случае, когда обязательства по погашению обязательств устанавливаются на основании заключения аудитора/бухгалтера.

Кроме стремления к повышению привлекательности и эффективности французских процедур до наступления несостоятельности и производства по делу о несостоятельности, законодатель поощряет и рекапитализацию проблемных компаний для содействия их восстановлению.

Приказ вводит в действие привилегию кредиторам, первоначально введенную мерами COVID в мае 2020 г. Она предоставляется кредиторам, которые осуществили новое вливание денежных средств в течение периода наблюдения за процедурой реструктуризации, инициированной судом (конкурсное производство или защитное производство), для обеспечения поддержания деятельности должника. Следовательно, такие «постденежные» претензии будут урегулированы сразу после требований о заработной плате в порядке, установленном статьей L. 622-17 Коммерческого кодекса.

В то же время приказ изменяет положения, касающиеся ускоренных процедур защиты. Ускоренное производство по гарантиям теперь будет иметь продолжительность два месяца, которая может быть увеличена до максимальных четырех месяцев. Законодатель также закрепляет меру, вытекающую из постановления от 20 мая 2020 г. об отмене пороговых значений для открытия ускоренных защитных процедур.

Эта реформа направлена на защиту проблемных компаний, сделав процедуры реструктуризации во Франции более привлекательными и эффективными, одновременно изменив баланс сил между должником, его акционерами и кредиторами и поощряя восстановление и второй шанс для компаний, испытывающих кризис.

Что касается России, внесенный в Государственную думу и запланированный к рассмотрению осенью 2021 г. законопроект о введении реструктуризации компаний находится вполне в русле мировых тенденций, однако вызывает массу возражений. Его ключевые положения были рассмотрены нами в предыдущем выпуске Годового обзора Института Гайдара¹. В качестве компромисса в последней редакции законопроекта был предложен двухлетний переходный период, когда будут действовать и старый, и новый порядок банкротства компаний, но и это пока не ускорило его принятия.

Наиболее *важные новации* 2021 г. действующего законодательства о банкротстве касаются следующего.

1. С 12 июля 2021 г. *была усилена уголовная ответственность за преднамеренное банкротство и неправомерные действия при банкротстве*². Ответственность ужесточена в отношении:
 - лиц, совершивших преступление с использованием своего служебного положения;
 - лиц, контролирурующих должника, и их руководителей;
 - арбитражных управляющих;
 - председателей ликвидационных комиссий (ликвидаторов);
 - лиц, совершивших преступление по предварительному сговору или организованной группой³.

1 См. подробнее: *Алевалова Е.А., Полежаева Н.А.* Коронавирусный кризис и банкротства компаний (2020) // *Российская экономика в 2020: тенденции и перспективы*. Вып. 42. М.: ИЭП, 2021.

2 Обзор «Основные изменения в законодательстве о банкротстве в 2021 году» (Консультант-Плюс, 2021).

3 См. подробнее: Федеральный закон от 01.07.2021 № 241-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако лицо, совершившее неправомерные действия при банкротстве, может быть освобождено от уголовной ответственности (при отсутствии в его действиях другого состава преступления):

- если это произошло впервые;
 - если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления, добровольно сообщило о лицах, извлекавших выгоду из незаконного или недобросовестного поведения должника, раскрыло информацию об имуществе (доходах) таких лиц, объем которого обеспечил реальное возмещение причиненного этим преступлением ущерба.
2. С 18 октября 2021 г. *введены новые особенности банкротства банков*, которые работали со вкладами населения, среди них – передача функций управления банком после отзыва лицензий Агентству по страхованию вкладов.

Кредиторов коснутся следующие новшества:

- для участия в первом собрании кредиторов нужно предъявить требования к банку в течение 30 рабочих дней с момента публикации в газете «Коммерсантъ» сведений о начале приема таких требований;
 - возражения на результат рассмотрения временной администрацией требования кредитора можно подать в арбитражный суд не позднее 10 рабочих дней со дня получения ответа.
3. В отношении каждой кредитной, страховой организации и НПФ *регулятор теперь будет вести перечень контролирующих лиц*. Информацию для ведения этого перечня будут передавать сами поднадзорные организации. Кроме того, ЦБ РФ сможет самостоятельно включать в перечень новых лиц. Лицо, включенное в перечень, может оспорить это решение в спецкомиссии при ЦБ РФ.
4. Со 2 января 2021 г. установлены особенности банкротства в случае *синдицированного кредитования*. По общему правилу любой участник синдиката кредиторов может обратиться к другим участникам с предложением подать заявление о банкротстве заемщика или лица, предоставившего обеспечение. Предложение направляется через кредитного управляющего, который уведомляет остальных участников. Инициировать обсуждение данного вопроса может и сам кредитный управляющий.
5. *Цифровая валюта теперь включается в активы должника*.
6. С 28 апреля 2021 г. условия для обращения взыскания на единственное жилье применяются с учетом указаний Конституционного суда, которые предусматривают, что «нельзя отказывать в обращении взыскания на жилье только потому, что оно единственное (это мера в рамках рассматриваемой темы существенна, например, при привлечении к субсидиарной ответственности директоров и контролирующих

компанию лиц). При решении вопроса о таком взыскании суды должны учитывать¹:

- оценку рыночной стоимости и ее соотношение с суммой долга;
- имело ли место злоупотребление со стороны должника. На это может указывать, например, дата покупки жилья (до или после присуждения долга).

В любом случае такое взыскание не должно:

- быть мерой наказания или средством устрашения;
- вынуждать гражданина сменить место жительства;
- оставить его без пригодного в этом же поселении жилища площадью не меньшей, чем предусмотрено по нормам предоставления помещения по договору соцнайма».

На практике это означает, что, например, единственное дорогостоящее жилое помещение может быть продано с целью удовлетворения требований кредиторов, а должнику будет предоставлена возможность покупки жилого помещения меньшей стоимости/меньшей площади, однако в том же месте жительства и в размере 33 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека.

* * *

Таким образом, можно резюмировать следующие наиболее заметные тенденции:

1) компенсационный рост численности банкротств компаний в странах ЕС и России, обусловленный окончанием мораториев на банкротства и сокращением в ряде стран мер поддержки компаний;

2) проведение реформ банкротства, а также планирование принятия системных законодательных мер, направленных на трансформацию моделей банкротства в интересах должника, и расширение возможностей для сохранения бизнеса компаний. В России также предпринимаются меры по разработке и согласованию законопроекта о реструктуризации, однако необходимо более комплексно учитывать интересы компаний, которым был причинен ущерб в процессе пандемии. Представляется целесообразным введение базовой части закона о реструктуризации бизнеса (с вычленением отдельных блоков, например, по арбитражным управляющим, требующим дополнительного обсуждения и учета интересов всех заинтересованных сторон), возможно, с предлагаемым переходным периодом, когда можно будет воспользоваться и старыми, и новыми предлагаемыми процедурами, предусмотренными законодательством;

3) устойчивое сокращение численности юридических лиц, в первую очередь компаний, в России, начиная с 2016 г., в том числе связанное с уходом

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2021 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 3 статьи 213.25 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина И.И. Ревкова». – ПБ «Консультант+».

граждан в индивидуальное предпринимательство, что косвенно свидетельствует и об общих барьерах для ведения среднего и мелкого бизнеса. Это и сложности доступа к кредитам, и специфика обложения налогами и сборами в Пенсионный фонд, и общие экономические условия, отягощенные пандемией.

Геополитические и экономические изменения февраля-марта 2022 г. со всей очевидностью приведут к новой ситуации и в рассматриваемой сфере. Правительство РФ предпринимает меры, направленные на поддержание российских компаний, многие из них были использованы в условиях пандемии и продемонстрировали свою эффективность, такие как: мораторий на банкротства до 2023 г. (для IT-компаний до 2025 г.), автоматическая пролонгация лицензирования, доступ к льготным кредитам, кредитные каникулы сроком на 6 месяцев, поддержка «системообразующих» предприятий. Кроме того, анонсированы новый этап амнистии капиталов, снижение административного давления (усложнение процедуры уголовного преследования бизнеса за налоговые нарушения) и пролонгация сроков уплаты налогов по любым основаниям.

Дальнейшее развитие ситуации в сфере банкротств компаний в 2022–2023 гг. будет находиться под влиянием «глубины» спада российской экономики в целом и отдельных ее секторов, а также эффективности принимаемых правительством мер по поддержке компаний, связанных как с экономическими и административными аспектами деятельности компаний, так и с правовыми решениями в сфере несостоятельности.

6.3. Корпоративное управление во время коронавирусного кризиса: курс на разнообразие интересов и замедление внедрения принципов¹

6.3.1. Роль пандемии COVID-19 в эволюции корпоративного управления. Признание интересов заинтересованных сторон

В апреле 2020 г. более половины населения мира проживало в странах, где были введены строгие ограничения на передвижение, нарушившие жизнь людей, деловую активность и международную мобильность. Эти ограничения привели к резкому падению общего потребления и сокращению торговли. Глобальная экономика сократилась на 4,3%, что в 6 раз превышает масштабы мирового спада 2008–2009 гг.² Глобальные прямые иностранные инвестиции (ПИИ), считающиеся катализатором экономического развития и совершенствования корпоративного управления³, в 2020 г. упали на 42% по сравнению

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

2 Global economic prospects. Chapter 1. Global outlook. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34710/9781464816123-Ch01.pdf>

3 Обзор. Прямые иностранные инвестиции в целях развития: получение максимальных выгод при минимальных издержках. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264199286-sum-ru.pdf?expires=1640524248&id=id&accname=guest&checksum=BAEF3298F2923502BD36D51B651469D0>

с 2019 г. Снижение пришлось в основном на развитые страны, где потоки этих инвестиций сократились на 69% (в Европе спад доходил до 101%, в США он составил 49%). В странах с переходной экономикой ПИИ снизились на 77%. В развивающихся странах ПИИ сократились в среднем примерно на 12%¹.

В отличие от предыдущих финансовых потрясений и экономических кризисов последствия текущего кризиса имеют не экономическую основу, а вызваны внешним шоком. Беспрецедентное неравенство в изначально существующих условиях определило результаты встречи с кризисом, разделившее экономики, отрасли и людей на выигрывающих и проигрывающих кризису. Так, определенные отрасли пострадали, поскольку их товары и услуги не могли быть эффективно реализованы во время локдаунов (туризм, розничная торговля и пр.). Другие, напротив, получили большое преимущество в сложившихся обстоятельствах (поставщики средств гигиены, интернет-магазины и пр.). Пандемия продолжает увеличивать это неравенство.

В корпоративном управлении XX в. выделяют два типа изменений.

Во-первых, кризис, последовавший за Великой депрессией и Второй мировой войной, заложил глубокие структурные основы корпоративного управления. Решение политических проблем среди прочего привело к формированию различных систем корпоративного управления²:

- англо-американской с акцентом на интересы акционеров;
- немецкой и японской моделей, основными общими чертами которых являются ориентация на интересы ключевых заинтересованных сторон, использование внутренних методов контроля и концентрированная собственность;
- семейной (латинской) модели, которая также характеризуется концентрированной собственностью, однако в части соблюдения интересов заинтересованных сторон здесь наблюдаются конфликтные отношения между работодателями и работниками.

Отметим, что становление российской модели корпоративного управления проходило на этапе приватизации 1989–1994 гг., поэтому она объединяет черты сразу нескольких систем управления (высококонцентрированная собственность, особые механизмы контроля, преобладание инсайдерского варианта владения компанией с совмещением права владения и права управления)³.

Во-вторых, период относительного политического спокойствия в конце XX в. позволил сосредоточиться непосредственно на вопросах эффективности корпоративного управления. В 1990-е годы на фоне длительных рецессий в Германии и Японии экономика США с ее более динамичным подходом лидировала. Это, а также растущее влияние крупных региональных фондовых бирж и англо-американских институциональных инвесторов, увеличение

1 Global Investment Trend Monitor. No. 38. URL: <https://unctad.org/webflyer/global-investment-trend-monitor-no-38>

2 Дементьева А.Г. Модели корпоративного управления в условиях глобализации. М.: МГИМО-Университет, 2011.

3 Орехова С.В., Кудин Л.Ш. Российская модель корпоративного управления: эволюция, специфика, проблемы эффективности // Вестник ЧелГУ. 2019. № 3 (425). С. 140–152.

доходов и рыночной капитализации транснациональных корпораций (в основном англо-американских) и массовые международные финансовые потоки подталкивали к сближению с ориентированной на интересы внешних инвесторов англо-американской моделью корпоративного управления, что представлялось неотъемлемой частью глобализации и финансиализации мировой экономики.

Однако в XXI в. финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. наглядно продемонстрировал несовершенства проакционерной модели управления (недостаточное внимание долгосрочным целям, интересам отличных от акционеров заинтересованных сторон и др.). Растет осознание ценности разнообразия систем корпоративного управления, каждая из которых имеет положительные и отрицательные стороны, например, прочные отношения с основными заинтересованными сторонами, но недостаточная гибкость в немецкой модели управления¹.

Несмотря на то что в ближайшем будущем кардинальных изменений в корпоративном управлении не предвидится, пандемия COVID-19 еще раз подчеркнула слабые стороны проакционерного управления и вывела на передний план некоторые из уже существующих тенденций:

1. *Стремление к устойчивости*, которое может выражаться в:

- отказе от рискованных во время кризиса практик, например, от эффективных в обычные периоды трансграничных поставок «точно в срок»;
- объединении компаний в различные сети (корпоративные, финансовые, связанные с государством) для повышения шансов на выживание;
- развитии практик, направленных на предотвращение распространения заболеваний среди рабочей силы компании. Однако это создает угрозу дискриминации, поскольку компании будут стремиться нанимать работников не из группы риска (лица с хроническими заболеваниями, старше определенного возраста и пр.)².

2. *Возрождение корпоративного национализма* (государственная собственность в компании, «золотая акция»), которое может произойти из-за желания избежать зависимости от иностранных инвесторов с политическими мотивами.

3. *Расширение корпоративных целей в сторону заинтересованных сторон (стейкхолдеров)*³, которое может ускориться из-за обострения неравенства, массовых увольнений в результате стремительной цифровизации, делающей ненужными инвестиции в человеческий капитал, и из-за изменения климата.

Сторонники проакционерной модели корпоративного управления считают, что «стейкхолдеризм»⁴, развитие которого подстегнул коронавирусный

1 Clarke T. The continuing diversity of corporate governance: Theories of convergence and variety // *Ephemera: Theory & Politics in Organization*. 2016. Vol. 16(1). P. 19–52.

2 Gelter M., Puauschunder J.M. COVID-19 and Comparative Corporate Governance (January 25, 2021). European Corporate Governance Institute – Law Working Paper No. 563/2021. URL: <https://ssrn.com/abstract=3772965>

3 Кредиторы, поставщики, работники, общество в целом и др.

4 Mayer C. Shareholderism Versus Stakeholderism – a Misconceived Contradiction. A Comment on 'The Illusory Promise of Stakeholder Governance' by Lucian Bebchuk and Roberto Tallarita

кризис, со временем не выдержит конкуренции из-за своей неэффективности¹. В то же время Ассоциация главных исполнительных директоров ведущих компаний США «Business Roundtable» рассматривает компании как комплексные динамичные экосистемы, включающие многообразные взаимодействующие элементы, а не как статические иерархии с фокусом на первенство акционеров. В связи с этим «Business Roundtable» заявляет, что ее «главные исполнительные директора стараются каждый день создавать ценности для всех стейкхолдеров, чьи долгосрочные интересы неразделимы»².

Тем не менее приверженность компании определенной модели корпоративного управления еще не означает, что она лучше подготовлена к кризисам. Так, американские инновационные технологические компании (Facebook, Amazon, Apple, Microsoft и Alphabet (Google) и пр.) были одними из самых успешных в мире с самого начала пандемии COVID-19 благодаря быстрому генерированию инноваций. Можно предположить, что корпоративное управление с акцентом на интересы стейкхолдеров позволяет проводить через кризис компании традиционных отраслей, тогда как другие корпорации могут выигрывать, например, от производства инноваций.

4. *Цифровизация*, которая давно проникла в корпоративное управление. Компаниям известны такие элементы новых технологий, как блокчейн, электронные реестры, электронный документооборот и электронное голосование. Компании стараются включать в состав совета директоров экспертов с опытом и компетенций в сфере инноваций и цифровых технологий, рассматривать киберриски как часть системы управления рисками³. Отдельный интерес представляют эксперименты с применением искусственного интеллекта в управлении⁴.

Однако цифровизация не только обеспечивает возможность дистанционного осуществления корпоративных прав и управления, что важно для сдерживания распространения вируса. Она создает платформенные компании, чье функционирование базируется на новых технологиях. В условиях пандемии COVID-19 цифровой платформенный бизнес (Apple, Alibaba, Сбер, Яндекс и др.) смог не только продолжить работать, но и расширил свою деятельность, удовлетворяя теперь более «цифровые» потребности потребителей и занимая пустующие ниши традиционных компаний, которые не смогли вовремя адаптироваться к текущим условиям. Традиционное проакционерное корпоративное управление не соответствует потребностям платформенных компаний,

(June 3, 2020). European Corporate Governance Institute – Law Working Paper No. 522/2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3617847>

1 Gindis D., Veldman J., Willmott H. Convergent and divergent trajectories of corporate governance // Competition & Change. 2020. Vol. 24 (5). P. 399-407; Pargendler M. Controlling Shareholders in the Twenty-First Century: Complicating Corporate Governance Beyond Agency Costs (November 12, 2019). European Corporate Governance Institute – Law Working Paper No. 483/2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3474555>

2 Our Commitment. URL: <https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/>

3 Корпоративное управление в эпоху «ковид»: соображения кибербезопасности и высоких технологий. URL: <https://gaar.ru/articles/Corporativnoe-upravlenie-v-epohu-covida/>

4 Апевалова Е.А., Полежаева Н.А., Радыгин А.Д. Стандарты и практика корпоративного управления: некоторые актуальные тенденции. Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. Вып. 41. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020. С. 486–498.

которые объединяют и содействуют сотрудничеству между несколькими заинтересованными сторонами, стремятся увеличить вовлеченность¹. Таким образом, управление цифровым платформенным бизнесом во многом связано с расширением корпоративных целей в сторону стейкхолдеров.

6.3.2. Влияние коронавирусного кризиса на практику корпоративного управления в российских компаниях

Одним из способов оценки воздействия пандемии COVID-19 на практику корпоративного управления является определение уровня соответствия компаний принципам корпоративного управления.

Российский Кодекс корпоративного управления (далее – ККУ) был принят в 2014 г., т.е. уже после мирового экономического кризиса 2008–2009 гг., и для него коронавирусный кризис стал первым серьезным испытанием. Соответствие компаний ККУ контролируется Банком России через подход «соблюдай или объясняй», при котором как применение правила, так и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу. Регулятор рассматривает отчеты о соблюдении ККУ всех публичных акционерных обществ, чьи акции включены в котировальные списки первого и второго уровней Московской биржи (КС1 и КС2), а также отчеты обществ, акции которых включены в третий уровень списка ценных бумаг, допущенных к торгам (СЗУ). Однако в своих Обзорах практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам каждого года регулятор учитывает только отчеты в определенной форме² (табл. 8).

Следует отметить, что и Банк России, и другие институты, анализирующие соблюдение российскими компаниями принципов корпоративного управления, в своих исследованиях используют в основном открытую информацию, предоставляемую в раскрываемых документах компаний (годовые отчеты, сообщения о существенных фактах и пр.), и далеко не всегда осуществляют проверку в отношении ее достоверности. В Обзоре по итогам 2017 г. Банк России назвал «тревожным сигналом» выявленные в ходе выборочных проверок расхождения с заявленной обществами самооценкой соблюдения принципов ККУ.

Впервые результаты мониторинга Банка России были представлены в Обзоре практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2015 г. Последний на конец февраля текущего года Обзор составлен по итогам 2020 г.³.

1 Полежаева Н.А. Платформенные компании: особенности бизнес-модели и корпоративного управления. Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. Вып. 42. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2021. С. 533–556.

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

3 Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2020 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39590/Review_corp_3011021.pdf

Таблица 8

**Количество ПАО, использовавших Форму отчета
о соблюдении ККУ, акции которых включены
в КС1, КС2 и СЗУ Московской биржи**

Год	Всего ПАО КС1 и КС2 (список Московской биржи)	ПАО КС1 и КС2, использовавшие Форму отчета о соблюдении ККУ			Всего ПАО СЗУ	ПАО СЗУ, исполь- зовавшие Форму отчета о соблюде- нии ККУ
		Всего	КС1	КС2		
2015	99	84 (85%*)	56	28	—***	—
2016	84	78 (93%)	49	29	—	—
2017	75	72 (96%)	44	28	—	—
2018	65	63 (97%)	41	22	155	132 (85%**)
2019	64	61 (95%)	40	21	151	135 (89%)
2020	66	64 (97%)	41	23	149	133 (89%)

* Доля от всех ПАО КС1 и КС2, %.

** Доля от всех ПАО СЗУ, %.

*** До 2018 г. ПАО СЗУ в Обзорах не анализировались.

Источник: Составлено по: Обзоры практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 и 2020 гг. URL: https://www.cbr.ru/issuers_corporate/analytics/

За шесть лет действия ККУ (период 2014–2019 гг.) к моменту начала пандемии произошли заметные положительные изменения в уровне внедрения и качестве объяснений причин несоблюдения (в том числе частичного) принципов ККУ в обществах КС1 и КС2 (рис. 5, 6 и 7):

- в части уровня внедрения принципов сохранялась устойчивая положительная динамика;
- прирост среднего количества полностью соблюдаемых принципов составил 20 п.п. (с 58 до 78%);
- доля несоблюдаемых принципов сократилась в 2,5 раза (с 15 до 6%);
- положительная динамика наблюдалась и по наименее соблюдаемым главам и принципам (главы I, II, IV, VII);
- в части качества объяснений причин несоблюдения принципов сохранялась умеренно положительная динамика;
- средний уровень качества объяснений вырос почти в 2 раза (с 33 до 63%);
- количество обществ с объяснениями высокого качества выросло на 20 п.п. (с 6 до 26%);
- количество обществ с объяснениями, требующими существенного улучшения, сократилось на 55 п.п. (с 80 до 25%).

В 2020 г. средний уровень внедрения принципов ККУ обществами КС1 и КС2 впервые снизился (на 1 п.п. по сравнению с допандемийным 2019 г.) и составил 77%. Средний уровень качества объяснений причин несоблюдения принципов сохраняется на уровне 63% (рис. 5, 6).

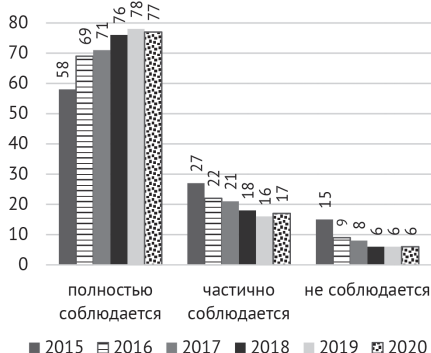


Рис. 5. Средний уровень соблюдения принципов ККУ обществами КС1 и КС2, %

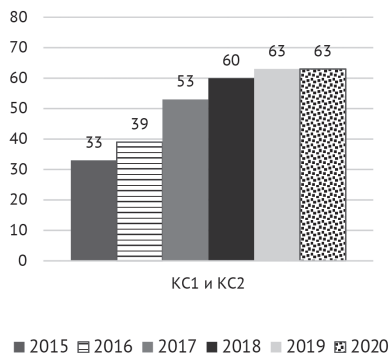


Рис. 6. Средний уровень качества объяснений причин несоблюдения ККУ обществами КС1 и КС2, %

Источник: Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2020 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39590/Review_corp_3011021.pdf

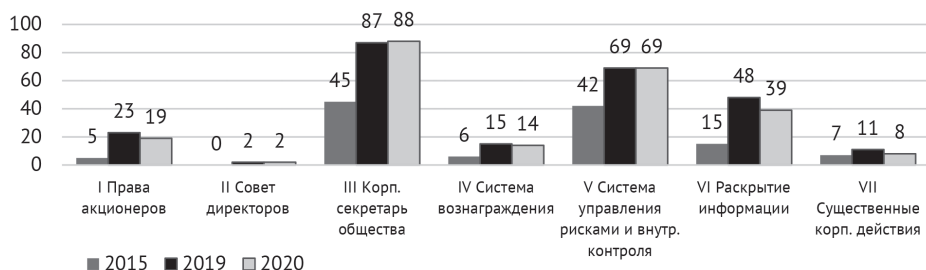


Рис. 7. Доля обществ КС1 и КС2, заявивших о полном соблюдении принципов отдельных глав ККУ, %

Источник: составлено по: Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2020 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39590/Review_corp_3011021.pdf

Глава II о совете директоров продолжает оставаться наименее соблюдаемой. О полном соблюдении ее принципов заявило только одно общество (2% от всех обществ) (*рис. 7*).

Самым несоблюдаемым принципом главы II является принцип 2.7.4 о принятии отдельных решений квалифицированным большинством или большинством голосов всех избранных членов совета. Его соблюдают только 33% обществ.

Отрицательная динамика отмечается в отношении внедрения:

а) принципа 2.8.5 о назначении председателями комитетов независимых директоров и посещениях заседаний приглашенными лицами, о полном

соблюдении которого в 2020 г. заявили на 6% меньше обществ по сравнению с 2019 г. (44% в 2019 г. и 38% в 2020 г.);

б) принципа 2.9.1 о проведении оценки качества работы совета директоров и рассмотрении результатов на его очном заседании (54% в 2019 г. и 48% в 2020 г.). Это объясняется невозможностью проведения в условиях пандемии COVID-19 заседания совета в очной форме.

Тем не менее в 2020 г. динамика внедрения большинства принципов главы II является положительной. Наиболее соблюдаемыми принципами остаются принцип 2.2.2 о доступности для общения с акционерами председателя совета директоров, принцип 2.6.2 о закреплении во внутренних документах прав и обязанностей членов совета и принцип 2.7.1 о проведении заседаний совета по мере необходимости с учетом масштабов деятельности и стоящих перед обществом в определенный период времени задач. Их соблюдают 98% обществ.

Глава I о правах акционеров также является одной из самых несоблюдаемых. Более того, количество полностью соблюдающих ее обществ в 2020 г. по сравнению с 2019 г. сократилось с 23 до 19%. Во многом это объясняется необходимостью проведения общих собраний акционеров в заочной форме в условиях пандемии COVID-19, что затрудняет реализацию ряда принципов, например, принципа 1.1.6 об обеспечении равной возможности всем лицам, присутствующим на собрании, высказать свое мнение и задать интересующие их вопросы.

Также по сравнению с 2019 г. заметно уменьшилось количество обществ, заявивших о полном соблюдении всех принципов главы VI о раскрытии информации (с 48 до 39%), что связано с отрицательной динамикой внедрения принципов 6.2.1 о раскрытии информации в соответствии с принципами регулярности, последовательности и оперативности (с 79 до 67%) и 6.3.1 о предоставлении обществом информации и документов по запросам акционеров (с 87 до 72%).

Общества СЗУ впервые были включены Банком России в мониторинг в 2018 г. По результатам трех лет отмечается увеличение количества обществ, заявляющих о соблюдении все большего числа принципов ККУ, средний уровень внедрения которых в 2020 г. составил 51%, что на 1 п.п. больше показателя допандемийного 2019 г. Данные по соблюдению обществами СЗУ отдельных глав ККУ приведены на *рис. 8*. Доля обществ, чьи объяснения причин несоблюдения требуют существенных улучшений, как и в 2019 г., составляет 73%.

Исследование консалтинговой компании «TopCompetence» в области управления топ-100 крупнейших по капитализации российских компаний, котируемых на Московской бирже¹, также показало, что в 2020 г. средний уровень соблюдения ключевых принципов корпоративного управления по сравнению с допандемийным 2019 г. почти не изменился – 52,06% в 2020 г. и 52,18% в 2019 г. Продолжает прослеживаться явная зависимость уровня

1 Национальный индекс корпоративного управления 2020 г. URL: <http://cgindex.ru/2020/12/03/нику-2020/>

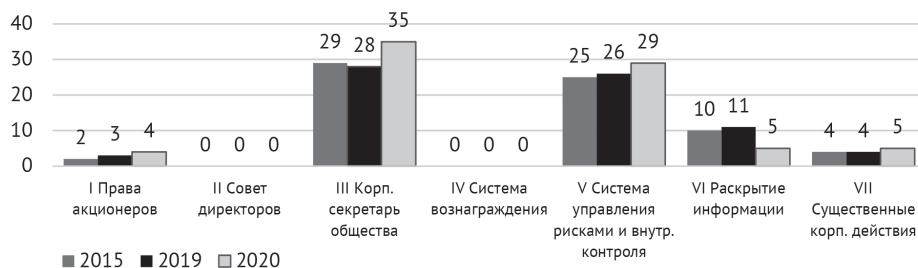


Рис. 8. Доля обществ СЗУ, заявивших о полном соблюдении принципов отдельных глав ККУ, %

Источник: Составлено по: Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2020 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39590/Review_corp_3011021.pdf

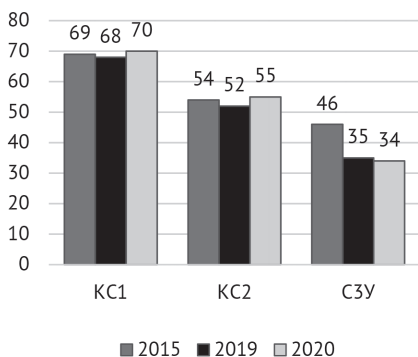


Рис. 9. Динамика уровня соблюдения ключевых принципов КУ в зависимости от уровня листинга, %

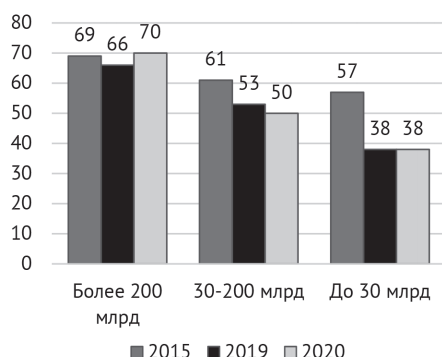


Рис. 10. Динамика уровня соблюдения ключевых принципов КУ в зависимости от уровня капитализации, %

Источник: Национальный индекс корпоративного управления 2020 г. URL: <http://cgindex.ru/2020/12/03/нику-2020/>

соблюдения принципов от уровня листинга и капитализации компаний. Компании KC2 и СЗУ с капитализацией менее 200 млрд руб. соблюдают принципы менее активно (рис. 9, 10).

Наименее соблюдаемыми являются ключевые принципы, так или иначе касающиеся работы совета директоров компании:

- об организации в обществе доступного способа информирования совета директоров или комитета по аудиту о фактах нарушения законодательства, внутренних процедур и кодекса этики общества (соблюдают только 8% компаний);

- о проведении в отчетном году для членов совета обучения, тренингов, повышения квалификации (соблюдают 9% компаний);
- о представлении на сайте общества в Интернете и в годовом отчете биографической информации о корпоративном секретаре с таким же уровнем детализации, как для членов совета директоров и исполнительного руководства общества (12%);
- о разработке и внедрении в обществе одобренной советом директоров политики по вознаграждению и возмещению расходов членов совета (12%);
- о раскрытии политики по вознаграждению исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества (12%).

В связи с низким уровнем соблюдения последних двух принципов некоторые вопросы могут возникнуть к обоснованности размеров вознаграждения членов совета директоров и правления. В 2020 г. по сравнению с 2019 г. среднее годовое вознаграждение члена правления увеличилось в 2 раза и составило 161,3 млн руб., среднее годовое вознаграждение члена совета увеличилось в 1,14 раза и составило 10,62 млн руб. (рис. 11). При этом 3% компаний совсем не раскрывают информацию о вознаграждении, и только 13,5% раскрывают направленность составляющих вознаграждения. Следует отметить, что в 2020 г. 21% компаний не выплачивали вознаграждение членам совета директоров. Частично это можно объяснить оказавшейся выгодной коронавирусной ситуацией для некоторых бизнесов. В то же время определенные компании предпочли направить средства на обеспечение устойчивости и на социальные цели.

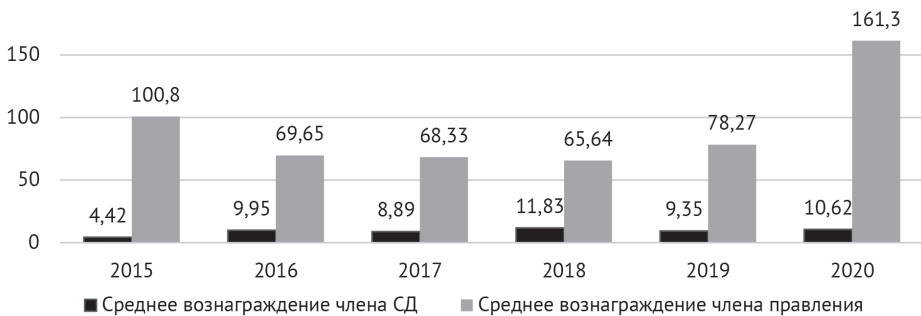


Рис. 11. Средний размер вознаграждения членов совета директоров и правления, млн руб.

Источник: Национальный индекс корпоративного управления 2020 г. URL: <http://cgindex.ru/2020/12/03/нику-2020/>

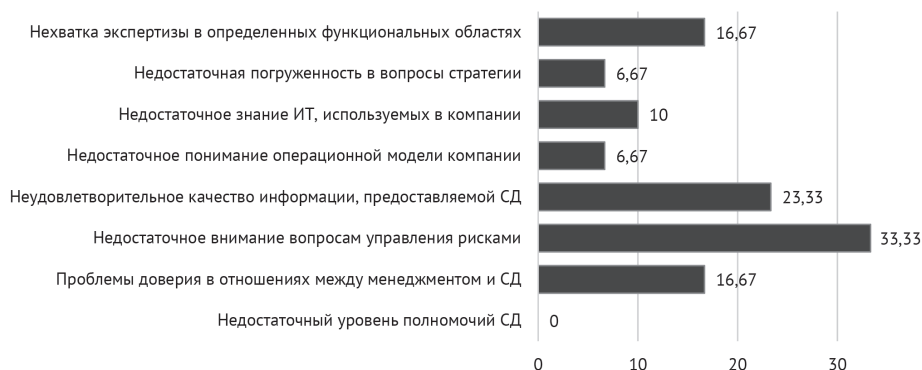


Рис. 12. Недостатки состава и практики работы совета директоров, выявленные кризисной ситуацией, %

Источник: Презентация результатов исследования «Влияние пандемии COVID-19 на деятельность совета директоров». URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/news/2020/08/ey-and-skolkovo-board-of-directors-survey-2020.pdf

В исследовании о влиянии пандемии COVID-19 на деятельность совета директоров 30 российских компаний^{1,2}, выпущенном компанией EY³ и Клубом независимых директоров «Сколково» в 2020 г., также выявлены недостатки состава и практики работы совета (*рис. 12*), из которых наиболее распространенными являются:

- недостаточно внимательное отношение совета директоров к рискам бизнеса (отметили 33,33% директоров);
- низкое качество предоставляемой совету директоров на рассмотрение информации (отметили 23,33% директоров).

При этом никто из опрошенных директоров не указал на недостаточный уровень полномочий совета.

Помимо приведенных недостатков в работе совета, Банк России также указывает на следующие проблемы⁴:

- использование компанией иных, помимо дивидендов и ликвидационной стоимости, способов распределения прибыли в пользу контролирующих лиц⁵;

1 30% являются публичными компаниями, 63,33% – негосударственными.

2 Влияние пандемии COVID-19 на деятельность совета директоров. Презентация результатов исследования. URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/news/2020/08/ey-and-skolkovo-board-of-directors-survey-2020.pdf

3 Название EY относится к глобальной организации и может касаться одной или нескольких компаний, входящих в состав Ernst & Young Global Limited. EY является международным лидером в области аудита, налогообложения, стратегии, сделок и консалтинга.

4 Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2019 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31741/Review_corp_14122020.pdf

5 Например, с помощью трансфертного ценообразования; путем совершения внутригрупповых беспроцентных займов; необоснованного оказания контролирующим лицам услуг компании по завышенным ценам; оказания спонсорской помощи благотворительной организацией, контролируемой контролирующим акционером компании, и пр.

- отсутствие достаточной информации о представленных на рассмотрение общего собрания акционеров рекомендациях совета директоров по распределению прибыли;
- отсутствие у акционеров понимания причин принятия решений о невыплате дивидендов по акциям той или иной категории, в том числе при наличии дивидендной политики, ключевую роль в формировании и реализации которой выполняет совет директоров.

Тем не менее, несмотря на то что пандемия сказалась на практике работы советов директоров, директора и исследователи считают, что это не приведет к существенным изменениям в корпоративном управлении, но значительно повлияет на бизнес компаний в стратегическом и в технологическом аспектах деятельности (рис. 13). Так, в среднем 89% директоров не ожидают изменений в практике формирования состава совета, его полномочиях или изменений в роли ключевых акционеров в управлении. При этом, например, о возросшей вовлеченности совета и ключевых акционеров в стратегические вопросы заявили в среднем 25% директоров, 83% опрошенных считают, что совет директоров будет внимательнее анализировать риски бизнеса и деятельность компании в целом.

Суммируя вышеизложенное, отметим: поскольку срок завершения пандемии COVID-19 неизвестен, говорить об окончательных масштабах ее

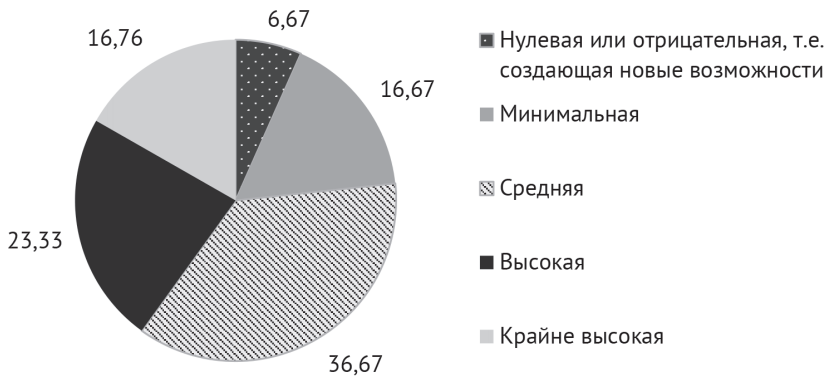


Рис. 13. Оценка степени угрозы, которую пандемия COVID-19 и связанные с ней экономические потрясения создали для бизнеса компаний, %

Источник: Презентация результатов исследования «Влияние пандемии COVID-19 на деятельность совета директоров». URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/news/2020/08/ey-and-skolkovo-board-of-directors-survey-2020.pdf

последствий затруднительно. Однако уже сейчас они превосходят показатели мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. Одной из основных причин кризиса 2008–2009 гг. стали нарушения в области корпоративного управления, которые привели к чрезмерному принятию рисков (информация о рисках не доводилась до совета директоров и высшего руководства компании, совет не устанавливал показатели контроля реализации стратегии компании, информация о факторах ожидаемых рисков и о системе контроля и управления рисками не раскрывалась должным образом и т.д.). В результате этот кризис показал необходимость реформ в сфере корпоративного управления – пересматривались и принимались новые нормативные акты, в том числе кодексы корпоративного управления, вносились структурные изменения. В отличие от потрясений 2008–2009 гг. текущий экономический кризис имеет внешнюю причину, и поэтому в ближайшем будущем существенных изменений в корпоративном управлении не ожидается.

Тем не менее пандемия COVID-19 не пройдет бесследно для корпоративного управления. Она подстегнула такие направления его реформирования, как возрождение корпоративного национализма, расширение корпоративных целей в сторону заинтересованных сторон и цифровизация. Общей чертой этих тенденций можно назвать признание интересов более широкого круга стейкхолдеров. Данное направление не является новым, это одно из базовых принципов корпоративного управления ОЭСР.

В России необходимо стимулировать расширение корпоративных целей в сторону интересов заинтересованных сторон. Внутренняя корпоративная социальная ответственность (социальное партнерство в сфере труда), выражающаяся во включении в состав органов управления компании представителей работников или наделении их акциями в уставном капитале компании, в России распространена не так широко, как в развитых странах, но рассматривается как перспективное направление, поскольку опыт показывает, что совместные усилия работодателей и работников способствуют лучшему преодолению кризисных ситуаций в экономике, в том числе вызванных пандемией COVID-19. Для развития корпоративной социальной ответственности необходимо стимулирование практической реализации положений главы 8 об участии работников в управлении организацией Трудового кодекса РФ, предусматривающих открытый перечень форм участия, особенно участия представителей работников в распределении прибыли организации и в заседаниях коллегиального органа управления с правом совещательного голоса¹.

Внешняя корпоративная социальная ответственность, направленная на внешних стейкхолдеров (готовность помогать в кризисных ситуациях, ответственность перед потребителями, благотворительность, содействие охране окружающей среды и пр.), только начинает развиваться. Коронавирусный кризис продемонстрировал готовность некоторых российских компаний оказывать активную помощь в интересах всего общества. Так, «Норникель» выделил 10,5 млрд руб. на борьбу с COVID-19, разнообразные меры принимал

¹ Гутников О.В. Тенденции развития корпоративного права в современных условиях // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 59–73.

Сбербанк, в том числе запустил проект антикризисной поддержки для малого и среднего бизнеса «SberUnity». Однако на фоне США, где только одна финансовая помощь пяти крупнейших технологических компаний составила 1252,5 млн долл., вклад российских компаний в борьбу с пандемией выглядит сдержанным¹.

Сравнительный анализ уровней соответствия российских компаний Кодексу корпоративного управления в 2019 и 2020 гг., т.е. до и после начала пандемии, также подтвердил, что пока COVID-19 не оказал существенного влияния на корпоративное управление.

В 2020 г. по сравнению с допандемийным 2019 г. средний уровень внедрения принципов ККУ в 64 публичных акционерных обществах из выборки Банка России, чьи акции включены в котировальные списки первого и второго уровней Московской биржи, снизился на 1 п.п. и составил 77%. По данным консалтинговой компании «TopCompetence» в топ-100 крупнейших по капитализации российских компаний, котируемых на Московской бирже, средний уровень соблюдения ключевых принципов повысился, но незначительно – с 52,06 до 52,18%. Принимая во внимание, что в последние годы уровень внедрения принципов корпоративного управления в компаниях КС1 и КС2 рос медленно (69% в 2016 г., 71% в 2017 г., 76% в 2018 г., 78% в 2019 г.), динамику изменений 2019–2020 гг. нельзя назвать существенной. Отрицательная динамика соответствия ряду принципов (например, принципы 1.1.6, 2.8.5 и 2.9.1) во многом объясняется невозможностью проведения собраний и заседаний в очной форме в условиях пандемии COVID-19.

6.4. Состояние науки и инноваций²

В сфере науки в 2021 г. произошли институциональные изменения, связанные с достройкой системы государственного управления наукой. Были созданы коллегиальные органы, которые способствуют усилению централизации и унификации отчетности за бюджетное финансирование. Была сформирована государственная программа научно-технологического развития, в которой теперь объединены все бюджетные расходы на гражданские исследования и разработки. Продолжилась приоритетная поддержка вузовской науки при усилении ориентации ее на практические приложения. В области техно-логических инноваций отчетливо заметно влияние пандемии. Отмечалось сокращение внутренних расходов компаний на исследования и разработки при одновременном снижении интенсивности партнерств с научными организациями и вузами.

1 Полежаева Н.А., Апевалова Е.А. Вклад крупных корпораций в борьбу с COVID-19: дайджест-мониторинг за 9–23 апреля 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 11 (113). Май /М.: Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. С. 44–58.

2 Автор: Дежина И.Г., д-р экон. наук, вед. науч. сотр. Института Гайдара, руководитель Аналитического департамента научно-технологического развития Сколковского института науки и технологий.

6.4.1. Изменение системы управления наукой

В 2021 г. произошли изменения в системе регулирования научной деятельности. В дополнение к существующим структурам были учреждены два коллегиальных органа – консультативная группа при Совете по науке и образованию при Президенте РФ, где будет вырабатываться стратегия научно-технологического развития, и Комиссия по научно-технологическому развитию при Правительстве РФ, координирующая реализацию стратегии. Два указа были изданы одновременно – 15 марта: № 143 «О мерах по повышению эффективности государственной научно-технической политики»¹ (далее – первый указ) и № 144 «О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию»² (далее – второй указ).

Первый указ предусматривает создание в качестве постоянно действующего органа при правительстве РФ Комиссии по научно-технологическому развитию, которая согласно мандату будет заниматься планированием и координацией государственной научно-технической политики. На Комиссию возложена координация работы федеральных органов власти, РАН, государственных корпораций, институтов развития с целью обеспечения связности процессов от научных исследований до использования их результатов для социально-экономического развития страны. В полномочия Комиссии входят участие в планировании бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения. По своим задачам и функциям новая структура напоминает Государственный комитет СССР по науке и технике (ГКНТ СССР)³, хотя она не отменяет ни деятельности по стратегическому развитию, проводимому Министерством науки и высшего образования РФ, ни экспертной функции РАН. Ежегодно до 1 сентября Комиссия должна будет предоставлять в Совет при Президенте РФ информацию о реализации основных направлений государственной научно-технической политики, государственной программы научно-технологического развития, важнейших инновационных проектов государственного значения. В состав Комиссии вошли министры, президент РАН, директор Российского научного фонда, ряд губернаторов⁴.

Вторым указом предусмотрено создание при Совете при Президенте РФ консультативной группы, которая состоит из ученых и специалистов, не входящих в Совет. Группа будет формировать и утверждать инновационные проекты государственного значения, федеральные научно-технические программы по вопросам, требующим отдельного решения президента страны. Возглавляет ее секретарь Совета, которым по должности является помощник президента.

1 Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2021 № 143 «О мерах по повышению эффективности государственной научно-технической политики». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46506>

2 Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2021 № 144 «О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103150024?index=0&rangeSize=1>

3 Александр Механик: Научно-техническую политику подвергли ревизии. 17.05.2021. URL: <https://stimul.online/articles/sreda/nauchno-tehnicheskuyu-politiku-podvergli-revizii/>

4 Дмитрий Чернышенко: Утвержден состав президиума Комиссии по научно-технологическому развитию России. 07.02.2022. URL: <http://government.ru/news/44508/>

Вследствие произошедших институциональных изменений были внесены коррективы в государственную программу «Научно-технологическое развитие РФ» (далее – ГП НТР)¹. Теперь в ГП НТР консолидированы все финансовые ресурсы на проведение научных исследований и разработок гражданского назначения. Помимо этого, меняется учет результатов научно-технологической деятельности: планируется, что он будет проводиться по этапам исследований и разработок с использованием шкалы уровня готовности технологий². Таким образом, вводится единая система управления научно-технологической деятельностью.

Был также скорректирован один из ключевых показателей ГП НТР, касающийся объемов финансирования исследований и разработок. Ранее в рейтинге стран по объему исследований и разработок Россия должна была к 2030 г. войти в десятку лидеров. Теперь ставится более сложная задача – занять 7-е место. Это возможно только при условии увеличения объемов внебюджетного финансирования, и эта цель также ставится в Программе. К 2030 г. доля внебюджетных расходов на исследования и разработки должна составить 75% от суммарных расходов, т.е. возрасти в 2,5 раза. Правда, этот показатель касается не всей ГП НТР, а только подпрограммы по формированию и реализации комплексных научно-технических программ³. Возможность такого радикального изменения соотношения между источниками финансирования неочевидна, однако саму эту цель можно рассматривать в позитивном ключе, поскольку пока доля государства в финансировании исследований и разработок избыточна.

В ГП НТР выделены тематические приоритеты, часть из которых президент страны обозначил в своем Послании Федеральному Собранию⁴. Это фармацевтика, энергетика, климатические аспекты и АПК. ГП НТР в целом следует тем приоритетным направлениям, которые были определены в 2016 г. Стратегией научно-технологического развития РФ. Таким образом, можно констатировать преемственность в государственных документах разного уровня перечней тематических направлений, которые должны получать первоочередную государственную поддержку.

Основным инструментом реализации Стратегии научно-технологического развития РФ были названы комплексные научно-технические программы и проекты (КНТП), однако на конец 2021 г. была запущена всего одна такая

1 Постановление Правительства РФ от 22.10.2021 № 1814 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399365/#:~:text=Постановление%20Правительства%20РФ%20от%2022.10.2021,с%2028%20октября%202021%20года

2 Шкала уровней готовности технологии – перечень стадий изготовления и проверки объекта разработки от идеи до серийного образца, изготовленного последовательно по лабораторной, опытной, промышленной полномасштабной технологии. Источник: Министерство науки и высшего образования РФ. URL: https://fcpir.ru/upload/medialibrary/955/gt_57_14vn_metodika-ugt_002_.pdf

3 URL: <https://нтр.пф/indicators-and-ratings/indicator/cube34/>

4 Послание Президента Федеральному Собранию. 21.04.2021. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65418>

программа¹. При этом Координационный совет по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации рассмотрел 14 предложений о разработке КНТП и одобрил 11². Причина такого медленного развертывания КНТП заключается в крайне сложной системе их одобрения и отчетности. Стимулом к появлению новых КНТП может стать выстраиваемая система управления и принятия решений в сфере науки, что должно привести к развитию выбранных приоритетных направлений. А пока в Докладе РАН «О реализации государственной научно-технической политики в Российской Федерации» было констатировано, что Россия продолжает лидировать только в области оборонных технологий (табл. 9)³.

Таблица 9

Страны – глобальные лидеры в основных технологических областях

Технологические области	Рейтинг стран-лидеров				
	1	2	3	4	5
Сельское хозяйство, продовольствие	США	Китай	Индия	Бразилия	Япония
Медицина, биотехнологии	США	Великобритания	Германия	Япония	Китай
Нанотехнологии, новые материалы	США	Япония	Германия	Китай	Великобритания
Энергетика	США	Германия	Япония	Китай	Великобритания
Оборона, безопасность	США	Россия	Китай	Израиль	Великобритания
Электроника, компьютерная память	США	Япония	Китай	Южная Корея	Германия
Программное обеспечение, управление информацией	США	Индия	Китай	Япония	Германия
Автомобилестроение	Япония	США	Германия	Китай	Южная Корея
Авиация, ж/д транспорт	США	Япония	Китай	Германия	Франция

Источник: Доклад РАН «О реализации государственной научно-технической политики в Российской Федерации». 2021 г. С. 35.

В октябре появился еще один инструмент стимулирования масштабного развития: распоряжением Правительства от 06.10.2021 № 2816-р был определен список из 42 крупных проектов (стратегических инициатив)

- 1 Название программы – «Создание пилотного производства отечественных белковых компонентов – основы сухих молочных продуктов для питания новорожденных и детей до 6 месяцев». Она была утверждена Распоряжением Правительства от 20.07.2021 № 2010-р. Источник: Правительство одобрило инновационный проект по производству компонентов для сухих молочных смесей. 22.07.2021. URL: <http://government.ru/news/42846/>
- 2 Доклад РАН «О реализации государственной научно-технической политики в Российской Федерации» (утвержден решением общего собрания РАН 20–21 апреля 2021 г.).
- 3 Анализ исследовательских фронтов, проведенный в 2021 г. Clarivate Analytics на основе публикационной активности стран (по базе данных Scopus), в целом подтверждает этот вывод. Согласно Clarivate, Россия находится на 18-м месте в мире по степени влияния на развитие различных направлений науки, при относительно лучшем положении в физике (14-е место в мире) и математике (15-е место в мире). Источник: Research Fronts: Active Fields, Leading Countries // Clarivate. 2021. P. 10.

социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. Из технологических проектов это приоритетные тематики, связанные с АПК, энергетикой, а также новыми видами транспорта. Идея состоит в том, чтобы через стратегические инициативы связать в единое целое «национальные программы, национальные проекты и национальные цели»¹.

В целом реализуется идея централизованного регулирования, планирования и бюджетирования, а также сквозной оценки по стадиям инновационного цикла. При этом стадии инновационного цикла будут определяться на основе шкалы уровня готовности технологий, что более применимо для оценки прикладных и опытно-конструкторских разработок, но не для фундаментальных исследований.

6.4.2. Источники и масштабы финансирования науки

Финансирование науки в 2021 г. сократилось при одновременном снижении удельного веса внебюджетных источников финансирования. По предварительным оценкам, в прошедшем году уровень внутренних затрат на исследования и разработки упал до 0,9% ВВП.

У многих организаций науки снизилась доля внебюджетного финансирования, поскольку пандемия привела к сокращению числа отечественных промышленных партнеров². Одновременно из-за санкций уменьшились поступления от зарубежных заказчиков и само международное сотрудничество усложнилось. Дестимулирующими в этом контексте стали поправки в закон «Об образовании», касающиеся просветительской деятельности и затрагивающие организацию международного научного сотрудничества³. Закон наделяет правительство полномочиями по определению порядка и форм ведения просветительской деятельности. Данные поправки смыкаются с регулированием, которое было введено в 2012 г. Федеральным законом «Об иностранных агентах»⁴ и в его развитие в мае 2015 г. законом о нежелательных иностранных организациях⁵.

Просветительская деятельность определяется широко – как «осуществляемая вне рамок образовательных программ..., направленная на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого,

1 Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. 19.07.2021. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66217>

2 Волчкова Н. Со знаком «минус». Профсоюзный актив оценил промежуточные итоги научного года // Поиск. 10.09.2021. № 37. С. 3.

3 Поправки вступили в силу с 1 июня 2021 г. Источник: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 85-ФЗ от 05.04.2021. Источник: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104050036?index=5&rangeSize=1>

4 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/

5 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.05.2015 № 129-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505230001?index=0&rangeSize=1>

физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов». В части международной научной кооперации нововведения состоят в следующем:

- международное сотрудничество образовательных организаций будут координировать федеральные ведомства, чтобы не допустить негативного иностранного вмешательства в образовательный процесс;
- образовательные организации смогут заключать договоры с иностранцами и зарубежными организациями только после получения заключения от Министерства науки и высшего образования РФ или Минпросвещения.

В развитие положений Закона Минпросвещения разработало проект приказа, содержащий строгие регулирующие нормы, однако проект был отозван ввиду значительного числа негативных комментариев на портале regulation.gov.ru. В сентябре появился проект приказа Министерства науки и высшего образования РФ, где было представлено более мягкое нормативное регулирование, однако все равно резко повышающее уровень контроля над международной кооперацией и ее формами. Несмотря на то что министерство отказалось от идеи проводить экспертизу договоров о международном научном сотрудничестве перед их заключением, а только дважды в год учитывать уже заключенные договоры¹, предложенная им форма учета предполагает сбор достаточно детальных сведений о международной кооперации.

Регулирование касается только тех НИИ и вузов, которые получают средства на исследования и разработки из федерального бюджета, а это большинство организаций сектора науки страны. Учет договоров будет проводить федеральное бюджетное учреждение – Научно-технический институт межотраслевой информации². При этом организация, участвующая в международном проекте, должна направлять в этот институт форму (учетную карту), в которой запрашивается достаточно обширный объем сведений:

- название договора и область науки, которой он касается;
- дата подписания договора, сроки реализации;
- организации-участники с российской и зарубежной стороны;
- краткое содержание работ и ожидаемых результатов;
- планируемое распределение прав на результаты интеллектуальной деятельности;
- перечень лиц, имеющих доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и участвующих в выполнении договора;
- планируемые выезды за рубеж конкретных участников проектов.

Данный перечень свидетельствует о переводе международной кооперации под пристальный контроль. Открытым остается вопрос, каким образом будет обобщаться и использоваться информация, содержащая в том числе персональные и чувствительные данные. Данное регулирование, предложенное

1 Минобрнауки обяжет НИИ и вузы ставить на учет договоры о международном сотрудничестве // ТАСС. 22.09.2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12476563>

2 URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=78137#6me1vqSz3ot1d4c>

Министерством науки и высшего образования РФ, пока остается проектом приказа¹, но, по всей вероятности, будет принято.

Таким образом, новое законодательство ограничивает международную деятельность образовательных организаций, в том числе осложняет приглашение иностранных специалистов. Между тем международное сотрудничество постепенно сокращается, если оценивать его по динамике числа научных статей в зарубежном соавторстве. Этот тренд противоположен происходящему в мировой науке. В 2014 г. было около 27% российских публикаций в международном соавторстве (от общего числа публикаций, индексируемых в базе данных Scopus), к 2020 г. их стало 22%, т.е. за 5 лет сокращение составило 5 п.п.² При этом Россия не является главным партнером ни для одной из 25 стран с наибольшим числом публикаций³. Из недавних примеров характерна картина сотрудничества исследователей по теме COVID-19. Судя по международным публикациям в соавторстве, Россия находилась вне коллективных усилий исследователей из разных стран⁴.

Наконец, не растет число частных отечественных фондов, выделяющих средства на научные исследования (таких фондов крайне мало, а те, что есть, имеют очень скромные бюджеты⁵). В зарубежных странах это один из важных источников финансирования науки, особенно социогуманитарной и биомедицинской.

Таким образом, основным источником финансирования науки оставался государственный бюджет, и в условиях сокращения иных источников его значимость возросла. Главной особенностью бюджетирования государственных расходов на гражданские исследования и разработки стала их концентрация в рамках ГП НТР. Изменения произошли и в связи с реформированием научных фондов – Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского научного фонда (РНФ), повлекшим за собой существенное перераспределение между ними средств на проведение фундаментальных исследований. В связи с тем, что основные грантовые конкурсы перешли в ведение РНФ, его бюджет вырос, и запланирован его ежегодный, хотя и неравномерный прирост. Стоит отметить, что в начале процесса реформирования научных фондов правительство подчеркивало, что суммарный бюджет РФФИ и РНФ не изменится. Однако бюджет на 2022–2024 гг. свидетельствует об обратном. Происходит явное сокращение бюджетных ассигнований на конкурсные грантовые исследования (табл. 10). Согласно бюджету на 2021–2023 гг., сумма финансирования двух фондов должна была составить 47 млрд

1 По данным на 8 декабря 2021 г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=78137#c4BouqScbXaDhsTP1>

2 Индикаторы науки: 2016. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2016. С. 286; Индикаторы науки: 2021. Статистический сборник. М., 2021. С. 331.

3 По данным базы Scopus, за период 2015–2020 гг. Kwiek M. The Globalization of Science: The Increasing Power of Individual Scientists // The Oxford Handbook of Education and Globalization / ed. P. Mattei, X. Dumay, E. Mangez, J. Behrend. Oxford: Oxford University Press. 2021.

4 American Academy of Arts and Sciences. America and the International Future of Science. Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 2020. P. 10.

5 В качестве примера можно привести основанный в 2006 г. Фонд поддержки социальных исследований «Хамовники», бюджет которого составляет 18 млн руб. URL: <https://clck.ru/WjREG>

руб. в 2022 г. и 47,3 млрд руб. в 2023 г. Однако в новом бюджете суммарное финансирование РФФИ и РНФ составит только 37,9 млрд руб. в 2022 г. и 41,7 млрд руб. в 2023 г. В отсутствие негосударственных научных фондов сокращение грантовой поддержки исследований ухудшает условия для реализации инициативных поисковых исследований.

Таблица 10

Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования

Вид расходов	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	227,4	254,2	256,9
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	49,2	53,3	53,8
Российский фонд фундаментальных исследований	12,1	6,0	18,3
Российский научный фонд	25,8	34,7	28,0

Источники: Приложение 10 к пояснительной записке, Приложения 11 и 14 Федерального закона от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»; расчеты автора.

В целом рост бюджетных ассигнований на гражданские исследования запланирован только на 2023 г. и всего на 3%. Это означает стагнацию финансирования гражданской науки, притом что и сейчас расходы на нее находятся на уровне 1% ВВП. При этом расходы на фундаментальные исследования¹ будут расти темпами 8–10% в год, и к 2024 г. их доля должна достичь 53,8%². Вместе с тем в абсолютном исчислении они стали несколько меньше, чем планировалось в прошлом бюджетном цикле.

Статья расходов на фундаментальные исследования примечательна и уровнем финансирования отдельных организаций. Опережающими темпами будут расти ассигнования на фундаментальные исследования, выполняемые в НИЦ «Курчатовский институт». К 2024 г. они должны вырасти в 2,2 раза по сравнению с 2022 г. и составить 13,6 млрд руб. Для сравнения: рост ассигнований на фундаментальные исследования, выполняемые в МГУ им. М.В. Ломоносова, за тот же период времени запланирован равным 9%, чтобы к 2024 г. достичь 4,8 млрд руб. При этом и сам НИЦ «Курчатовский институт» продолжает расширяться за счет присоединения к нему новых организаций. В 2021 г. такой присоединившейся организацией стал Всероссийский научно-исследовательский институт авиационных материалов, который вошел в состав НИЦ на основании распоряжения Правительства РФ от 21.04.2021 № 1032-р³.

Основной бенефициар бюджетных перераспределений – национальный проект «Наука и университеты». Ассигнования на него возрастут на 5–8% по

1 Определяемые по строке бюджетной классификации «фундаментальные исследования» (0110) раздела «Общегосударственные вопросы».

2 Эта тенденция соответствует трендам европейских стран, но противоположна тому, что происходит, например, в США, где постепенно сокращается государственное финансирование фундаментальных исследований в пользу прикладных и экспериментальных работ. Там доля бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования упала до 42%. *Источник:* The State of U.S. Science and Engineering 2020. URL: <https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb20201/u-s-r-d-performance-and-funding#federal-r-d>

3 URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104220013>

сравнению с Законом № 380-ФЗ. В то же время прирост финансирования касается только двух из четырех входящих в состав нацпроекта федеральных проектов. Стоит отметить рост на 11–15% в 2022–2023 гг. ассигнований на Федеральный проект «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии», что важно ввиду слабости связей между организациями науки и высшего образования и частным коммерческим сектором. К числу позитивных изменений можно отнести и рост на 18–20% в 2023–2024 гг. ассигнований на исследовательскую инфраструктуру в рамках Федерального проекта «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров», поскольку в настоящее время низкий коэффициент обновления научного оборудования становится все более серьезной проблемой. В то же время существенное сокращение (к 2024 г. – практически наполовину) предусмотрено по наименее ресурсоемкому Федеральному проекту «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок». Небольшое сокращение ассигнований запланировано и по Федеральному проекту «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям». В его рамках, в частности, финансируются Центры компетенций Национальной технологической инициативы. В целом предлагаемое перераспределение средств между федеральными проектами Национального проекта «Наука и университеты» следует признать целесообразным.

В негативном тренде вновь оказался Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Бюджетные ассигнования на его деятельность будут на протяжении трех лет практически неизменными (в пределах 14,3–14,6 млрд руб.), тогда как в бюджете 2021–2023 гг. планировался рост ассигнований до 17,4 млрд руб. в 2023 г. С учетом того что для малого инновационного бизнеса это один из главных источников финансирования исследований и разработок, стагнация бюджета Фонда может отрицательно сказаться на секторе малых наукоемких предприятий.

Таким образом, объемы планируемых бюджетных ассигнований на гражданскую науку сокращаются по сравнению с показателями предыдущего планового периода. Одновременно растет дисбаланс между направлениями расходов, что особенно наглядно видно из параметров финансирования отдельных организаций сферы науки и высшего образования и избранных проектов.

6.4.3. Кадровые ресурсы и результаты науки

Глобальный инновационный индекс, обнародованный в 2021 г., вновь показал, что наиболее слабыми компонентами российской инновационной системы являются качество государственного управления и степень соблюдения законов¹. По вкладываемым ресурсам страна неизменно занимает более высокие позиции, чем по получаемым результатам. При этом в российской

1 Global innovation Index 2021. URL: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2021/?gclid=EAlalQobChMIxeXFqYjh9AIV8xj7Ch3WvqlqEAAYASAAEgJkyfD_BwE

инновационной системе наиболее высоко оценивается качество человеческого капитала¹.

Вместе с тем кадровая ситуация в науке развивается не по оптимальному сценарию. Численность исследователей за год сократилась на 0,5%, что, хотя и немного, представляет собой устойчивую тенденцию. За период с 2015 г. численность исследователей упала почти на 9%². При этом на фоне роста доли исследователей в возрасте 30–39 лет продолжалось сокращение удельного веса самой молодой когорты – до 29 лет. Это означает, что сфера науки не становится более привлекательной для выпускников вузов и аспирантур.

«Утечка умов» в российской науке сократилась, но не прекратилась. Приток кадров в страну был скромным: согласно данным опроса, проведенного НИУ ВШЭ, в 2021 г. в страну приехало 678 иностранных исследователей (в 2019 г. – 815), причем у большинства приезжающих нет ученой степени, а значит, это специалисты не высшей квалификации. Основной приток кадров происходил из таких стран, как Казахстан, Белоруссия, Украина, Китай и Германия³. Вместе с тем уезжают в основном в страны с развитой наукой, а значит, это достаточно конкурентоспособные специалисты⁴. Знаковым стало и распространение эмиграционных настроений среди ученых, несмотря на пандемию. Продолжить научную карьеру за рубежом предпочел бы каждый третий исследователь, а из научной молодежи до 39 лет – почти каждый второй⁵. Таким образом, в циркуляции научных кадров качество притока уступает оттоку.

Источник пополнения кадров высшей квалификации – аспирантура – в последние годы находилась в кризисном состоянии. Доля выпускников, защитивших диссертацию к моменту окончания аспирантуры, составляет около 9%, тогда как в 2010 г. таких было 28,5%⁶. С 2012 г. аспирантура стала третьей ступенью высшего образования, поэтому обучение в ней не обязательно должно заканчиваться защитой диссертации, что в том числе привело к такому падению уровня защит. Характерно, что данная тенденция противоположна мировым трендам⁷. Позитивное изменение может произойти в следующем году, поскольку с 1 марта 2022 г. законодательное регулирование аспирантуры меняется. Теперь представление диссертации к защите к моменту окончания обучения в аспирантуре становится обязательным. Кроме того, организация будет вправе принять аспиранта на штатную должность,

1 Через общие количественные показатели – например, такие, как число выпускников по естественно-научным и инженерным специальностям – доля женщин среди лиц со степенью кандидата и доктора наук.

2 Ратай Т., Тарасенко И. Масштабы занятости в российской науке // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. М.: НИУ ВШЭ. 13.10.2021.

3 Васильева А. Русское поле научных экспериментов // Коммерсант. 04.02.2022. № 20. С. 3. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5195522>

4 Гуськов А.Е., Селиванова И.В., Косяков Д.В. Миграция российских исследователей: анализ на основе наукометрического подхода // Библиосфера. 2021. № 1. С. 14.

5 По данным опроса, проведенного в 2021 г. на выборке из 7200 человек, представляющих разные научные направления, вузы и научные организации из 80 регионов РФ. См.: Гусев А.Б., Юревич М.А. Научная политика России – 2021. М.: Буки Веди, 2021. С. 67.

6 Нефедова А. Российская аспирантура интернационализируется // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. М.: НИУ ВШЭ. 21.05.2021.

7 Терентьев Е.А., Кузьминов Я.И., Фрумин И.Д. Наука без молодежи? Кризис аспирантуры и возможности его преодоления. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 11.

в том числе научного сотрудника или преподавателя, а также оплачивать работу из средств грантов. Пока, при низкой аспирантской стипендии только 60% аспирантов включены в какие-либо исследовательские проекты в своих организациях¹. Однако не только проблемы регулирования вызвали такой спад защит. Свою роль играют, с одной стороны, условия, которые предоставляются ученым для работы, а с другой – давящая система формальных требований к научным результатам. В пользу такого вывода свидетельствует то, что для молодых ученых ключевыми факторами, влияющими на их решение заниматься наукой, является наличие достаточного финансирования, минимальной бюрократии и свободы научного творчества². Пока в науке фиксируется противоположное желаним молодых состояние: финансирование скромное, а бюрократия растет³.

Несмотря на кадровые и финансовые трудности, показатели результатов, измеряемые числом публикаций, индексируемых в международных базах данных, продолжали расти. Доля России достигла 3,06% мирового потока публикаций⁴, она вошла в топ-10 стран мира по этому показателю. В то же время уровень цитируемости российских статей был ниже среднемирового, составив в 2021 г. 0,74 при среднемировом показателе 1,0. В 2019 г. этот показатель был равен 0,75, т.е. уровень интереса к российским публикациям не растет⁵. По числу высокоцитируемых ученых страна находится на 33-м месте с их долей, составляющей 0,09% от общемирового показателя. В абсолютном измерении это выглядит трагично – в России всего 6 таких ученых, тогда как в США – 2650, Китае – 770, Германии – 345⁶. Таким образом, политика наращивания видимости российской науки через рост ее продуктивности продемонстрировала очевидные количественные успехи, но пока не повлияла на качество научных исследований.

Стремительный рост числа публикаций происходит сейчас во всем мире, и это вызывает определенную тревогу, поскольку ведет к снижению числа оригинальных идей. Недавнее исследование на основе данных о 90 млн статей по 241 тематическому направлению и почти 2 млрд цитирований показало, что прирост новых идей минимален⁷. К тому же все более формализуемые требования к структуре научных статей приводят к канонизации широко цитируемых авторов, что в конечном счете становится тормозом развития.

1 Терентьев Е.А., Кузьминов Я.И., Фрумин И.Д. Наука без молодежи? Кризис аспирантуры и возможности его преодоления. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 11.

2 Гусев А.Б., Юревич М.А. Научная политика России – 2021. М.: Буки Веди, 2021.

3 Особенно наглядно это видно на примере ресурсоемких инициатив, например, Проекта 5-100. Его участники из числа исследователей постоянно жаловались на растущую бюрократию, и это нашло отражение в многочисленных исследованиях.

4 База данных Scopus. Источник: National Science Foundation, URL: <https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb20214/publication-output-by-country-region-or-economy-and-scientific-field>

5 Обзор исследовательской активности в России: продуктивность, качество, использование ресурсов // Elsevier. 2018–2021 гг.; Elsevier. Февраль 2022 г. С. 6.

6 Weiss A. New Tools, Old Tricks: Emerging Technologies and Russia's Global Tool Kit. Carnegie Endowment for International Peace, 2021. P. 17. URL: https://carnegieendowment.org/files/202104-Weiss_Russia_Global_Tool_kit.pdf

7 Chu J.S.G., Evans J.A. Slowed canonical progress in large fields of science // PNAS. 2021. Vol. 118. No. 41. URL: <https://www.pnas.org/content/pnas/118/41/e2021636118.full.pdf>

Таким образом, в части «проблем научной результативности» российская наука вписалась в мировой контекст, дав пример контрастных достижений – высоких темпов роста количества при сравнительно низком качестве.

6.4.4. Инициативы по поддержке и развитию науки

В минувшем году завершилось несколько масштабных программ, в первую очередь Проект 5-100 и Программа фундаментальных научных исследований, и были инициированы новые программы – «Приоритет-2030» и программа фундаментальных научных исследований до 2030 г. Помимо этого, продолжился отбор научно-образовательных центров мирового уровня (НОЦ) и началось создание карбоновых полигонов – дань стремительно расширяющейся во всем мире экологической и климатической повестке.

Проект 5-100 и «Приоритет-2030»

В 2021 г. закончился Проект 5-100, и ему на смену пришла федеральная Программа «Приоритет-2030». Все вузы – участники Проекта 5-100 (это 21 вуз) продолжили получать дополнительное бюджетное финансирование в рамках новой инициативы. Однако у программ только частичная преемственность. В «Приоритете-2030» существенно возросло число участвующих вузов (до 106, из которых 5 – творческие вузы), и появилось два трека развития: (1) по достижению исследовательского лидерства и (2) по содействию территориальному развитию.

В прошедшем году подводились итоги Проекта 5-100, на реализацию которого было выделено около 80 млрд руб. В начале года Счетная палата выпустила отчет, где суммированы достижения и проблемы проекта. Ключевой вывод состоит в том, что Проект 5-100, направленный на выведение пяти российских вузов в первые сотни мировых рейтингов к 2020 г. (ARWU, THE и QS), не достиг этой цели¹. Вместе с тем по библиометрическим показателям вузы – участники Проекта 5-100 добились больших успехов, в том числе по сравнению со сферой российской науки в целом (табл. 11).

Таблица 11

Публикации вузов Проекта 5-100, % от общего числа российских публикаций

Год	Доля публикаций в Web of Science, %	Доля публикаций в Web of Science, в журналах первого квартала, %
2012	17,4	19,7
2019	33,3	47,7

Источник: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности мер государственной поддержки российских университетов, направленных на повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров» // Счетная палата. 02.02.2021. С. 3, 20.

1 Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности мер государственной поддержки российских университетов, направленных на повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров» // Счетная палата. 02.02.2021. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ab8/ab8e9ce46a64ed39020f200d407dde1.pdf>

В то же время некоторые данные указывают на то, что рост количества статей был получен в ущерб их качеству¹. В частности, именно вузы данного проекта активно использовали стратегии быстрого наращивания числа публикаций – от найма высокоцитируемых авторов до публикаций в «хищнических» журналах. О потере качества в погоне за количеством свидетельствует и тот факт, что цитирование работ вузов – участников Проекта 5-100 в несколько раз ниже среднего значения по вузам-референтам, т.е. зарубежным вузам сопоставимых размера и профиля².

Однако более серьезной проблемой Проекта стало увеличение разрыва между вузами-участниками и остальными вузами³. Надежда на то, что благодаря Проекту 5-100 будут созданы центры роста, которые подтянут всех остальных, не реализовалась. Более того, в ряде случаев стратификация была усугублена монополизацией, поскольку в вузы Проекта 5-100 стали переходить на работу наиболее сильные преподаватели и исследователи из других вузов⁴.

Интерес представляет и мнение научного сообщества о результатах Проекта 5-100: как и Счетная палата, большинство исследователей посчитало проект не достигшим своих целей. Характерно, что среди работников вузов оказалось больше пессимистов, чем в среднем по выборке (*табл. 12*).

Таблица 12

Мнение представителей научного сообщества о результатах Проекта 5-100

Вариант ответа	Доля выбравших данный ответ, все респонденты, %	Доля выбравших данный ответ среди работников вузов, %
Успех	14,7	17,6
Провал	37,8	38,9
Не располагаю информацией	39,2	34,9
Затрудняюсь ответить	9,3	8,6
Всего	100	100

Источник: Составлено на основе данных из: Гусев А. Б., Юревич М.А. Научная политика России – 2021. М.: Буки Веди, 2021. С. 42.

Длительная государственная поддержка небольшого числа избранных вузов не оказала серьезного влияния на состояние вузовской науки, и, более того, усилились признаки стратификации, в том числе и в самой группе «избранных». Это подтверждается и мнением министра науки, согласно которому уровень научных исследований – это «ахиллесова пята *большинства*

1 Трубникова Е.И. Проект 5-100: взгляд через призму теории институциональной коррупции // Мир России. 2020. Т. 29. № 2. С. 72–91.

2 Дежина И.Г. Выбор победителей» в современной научной политике России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 59.

3 Lovakov F., Panova F., Sterligov I., Yudkevich M. Does government support of a few leading universities have a broader impact on the higher education system? Evaluation of the Russian University Excellence Initiative // Research Evaluation. 2021. URL: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvab006>

4 Васильева А. Российские вузы подобрали себе рейтинги. Учебные заведения вошли в топ-100, но не те // Коммерсант, 09.04.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4763225>

российских университетов; настоящей науки в некоторых из университетов нет»¹. Такой результат может быть связан с тем, каким образом в Проекте 5-100 формулировались цели: на первый план вышли параметры, связанные с национальным престижем (попадание в рейтинги), а не с развитием науки как таковой.

В конце июня прошедшего года Министерство науки и высшего образования РФ объявило о запуске 10-летней программы «Приоритет-2030», направленной на повышение конкурентоспособности России в области образования, науки и технологий. В ней важным элементом стали консорциумы (не обязательно имеющие юридическое оформление) вузов друг с другом и/или с научными институтами². Сразу же после объявления о новой программе стали образовываться такие консорциумы, преимущественно по региональному принципу³. По всей видимости, данная активность подталкивается желанием получить средства программы, ведь ничто не мешало и ранее объединяться в консорциумы для совместного решения различных задач.

Победители «Приоритета» были определены в октябре⁴. Фактически в программе образовалось три направления. Первое – это 17 вузов, которые получают базовые средства и дополнительное финансирование за достижение «исследовательского лидерства». Во второе входят 28 вузов, которым также выделяются дополнительные средства на достижение «территориального и/или отраслевого лидерства». Третье направление – это оставшийся 61 вуз, который получает только базовую часть финансирования в объеме 100 млн руб. Общее финансирование Программы «Приоритет-2030» до конца 2022 г. составит более 47 млрд руб. Как это было и в Проекте 5-100, победители по первому и второму направлениям делятся на три группы, различающиеся по объемам дополнительного финансирования. Пропорции остаются практически теми же, что были в Проекте 5-100: дополнительно к базовой части до конца 2022 г. вузы первой группы получают 994 млн руб., второй – 426 млн руб., третьей – 142 млн руб.

Новшеством «Приоритета-2030» стало то, что в нем предусмотрен механизм ротации. Поэтому на следующий год вузы, не получившие средства по программе или не подававшие заявки на конкурс, смогут принять участие в новом отборе. В том числе ротация будет и среди вузов первого и второго направлений, получающих дополнительное финансирование. Помимо этого, четко сформулированы ожидания государства от вузов «Приоритета-2030», включая их научную работу. Минимальные требования предъявляются к вузам, которые будут получать только базовую часть гранта. Эффективность их научной деятельности будет оцениваться ставшими традиционными

1 Фальков назвал ахиллесовой пятой большинства российских вузов науку // ТАСС. 14.12.2021. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/13196439>

2 Фальков В.Н. Программа «Приоритет-2030» способствует сокращению разрыва между вузами // ТАСС. 02.04.2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11056067>

3 Министерство науки и высшего образования РФ. Для участия в программе «Приоритет-2030» созданы 12 консорциумов. 12.07.2021. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=36637

4 URL: https://minobrnauki.gov.ru/documents/?ELEMENT_ID=40845

показателями: объемом исследований и разработок на 1 научно-педагогического работника (НПР) и объемом затрат на исследования и разработки из собственных средств на 1 НПР.

Для стремящихся стать лидерами в исследованиях дополнительные параметры оценки: количество публикаций, которые будут засчитываться по более жестким критериям, чем было в Проекте 5-100 (учитываться будут только статьи в первом и втором квартилях Web of Science и Scopus), объем доходов от результатов интеллектуальной деятельности в расчете на 1 НПР, что также не просто выполнить. Стоит отметить, что ужесточение параметров наукометрической оценки находится в противофазе с мировыми тенденциями, где влияние наукометрии ослабляется. В частности, в европейских странах начинают законодательно запрещать использование наукометрических показателей (таких, как импакт-факторы журналов) при решении любых кадровых вопросов¹.

Вузы в треке территориального или отраслевого лидерства дополнительно будут оцениваться по параметрам: число публикаций в Web of Science и Scopus за последние 3 года на 1 НПР; объем средств от исследований и разработок и научно-технических услуг по договорам с организациями реального сектора экономики и за счет средств бюджета субъекта РФ и местных бюджетов на 1 НПР; объем доходов от результатов интеллектуальной деятельности на 1 НПР. Таким образом, для них смягчены требования по качеству публикаций, но усилена отчетность по привлечению внебюджетных средств. Вместе с тем при отборе вузов в данный трек не оценивался вклад, который сделали вузы-соискатели в экономику своих регионов. Опыт такой оценки есть за рубежом, но в России, за исключением единичных случаев, оценки ограничиваются набором традиционных для сферы науки показателей, которые не отражают вклад вузов в экономическое развитие.

Программа фундаментальных научных исследований

В 2021 г. завершилась Программа фундаментальных исследований государственных академий наук. Основная часть программы – это свод тематик исследований в дисциплинарном разрезе. В ней формулировки даны в виде описания (названия) исследований, но не того, что и зачем следует изучать. Оценить, были ли данные работы выполнены и насколько результативно, могут только специалисты в соответствующих (часто – в достаточно узких) областях знаний.

Показатели достижения целей программы были аналогичны тем, которые установлены для Национального проекта «Наука и университеты». Это число статей, индексируемых в базе данных Web of Science, доля исследователей моложе 39 лет, патенты и прочие формальные индикаторы. Такие оценки мало свидетельствуют о реальном вкладе программы. Даже оценки цитирования или изменения числа высокоцитируемых ученых, представляющих РАН, были

1 Woolston C. Impact factor abandoned by Dutch university in hiring and promotion decisions // Nature. 25 June 2021. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01759-5?fbclid=IwAR1Jly3bHrFIUW6sDTIGvS3Pvv7IT9fd8M2dz9u89VZVe2ehr8yPcDMj31c>

бы точнее с точки зрения измерения влияния программы на развитие российской фундаментальной науки и повышение ее видимости в мире.

Помимо формальных показателей оценки результативности, в тексте программы были определены области, на которых скажется ее реализация: (1) появятся условия и предпосылки для активизации инновационной деятельности, поддержания научного приоритета России в фундаментальных научных исследованиях мирового уровня, а также для возвращения передовых позиций российской фундаментальной науки; (2) будет обеспечено эффективное участие России в международном разделении труда в научно-технической сфере.

Косвенно уровень реализации данных намерений можно оценить по позициям России в мировых исследовательских фронтах. Согласно оценкам Clarivate¹, в 2021 г. Россия заняла 18-е место по степени влияния своих научных достижений на мировую науку. При этом наилучшие позиции у страны в областях, связанных с физикой (14-е место) и математикой (15-е место)². Это свидетельствует о том, что не произошло существенных дисциплинарных сдвигов по сравнению с традиционно сложившимися. Если вклад программы в изменение научной повестки был, он неразличим на уровне страновых обобщений.

Новая программа развития фундаментальных исследований до 2030 г. стала подпрограммой в составе ГП НТР. В ней заданы три показателя достижения целей. Первый – это численность ученых, имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемые в международных базах данных (при их численности, равной 47,3 тыс. на конец 2020 г., цель к 2030 г. – чтобы было 30,8 тыс. таких ученых)³. Два других – расходы на фундаментальные исследования (сейчас – 0,19% ВВП, план – 0,14% ВВП) и число направлений научной специализации, в которых Россия входит в десятку лидеров (сейчас лидерство зафиксировано в 14 направлениях, план – также остаться лидерами в 14 направлениях). Таким образом, для программы фундаментальных научных исследований запланирован рост ресурсов (из предположения, что ВВП к 2030 г. существенно вырастет) при снижении требований к результатам, а сами результаты уже не привязываются к цели получения более широкой отдачи от науки.

Научно-образовательные центры мирового уровня

В рамках Программы по созданию НОЦ мирового уровня были определены пять центров, и, таким образом, их общее число достигло 15 – предельного значения, установленного в документах программы. Новые центры-победители оказались межрегиональными (табл. 13), поскольку опыт конкурса 2020 г. показал, что у таких заявок больше шансов получить поддержку. При этом число участников в расчете на НОЦ установилось на уровне

1 2021 Research Fronts: Active Fields, Leading Countries. Institute of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Clarivate. С. 6.

2 Там же.

3 URL: <https://нтрф.пф/indicators-and-ratings/indicator/cube6/>

30–40 организаций независимо от количества регионов, участвующих в конкретном НОЦ. Однако модели НОЦ разнообразны. Среди них можно выделить ориентирующиеся на партнерство с индустрией (Пермский край, Уральский НОЦ) и полагающиеся на научные организации и вузы (Северо-Западный (Тюмень и др.) и Белгород).

Таблица 13

Типология организаций – участниц НОЦ мирового уровня

Регион размещения НОЦ	Число вузов	Число НИИ	Число компаний	Всего
Год основания – 2019				
Белгород	21	31	22	74
Кузбасс	6	4	14	24
Нижегородская область	6	6	16	28
Пермский край	2	1	27	30
Тюменская область, Югра, Ямало-Ненецкий АО	10	13	7	30
Год основания – 2020				
Самарская, Пензенская, Тамбовская, Ульяновская области и Республика Мордовия	20	6	18	44
Свердловская, Курганская, Челябинская области	9	10	48	67
Архангельская, Мурманская области, Ненецкий АО	14	8	20	42
Тульская область	8	0	16	24
Республика Башкортостан	7	3	21	31
Год основания – 2021				
Сахалинская область, Якутия, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский АО	8	19	17	44
Красноярский край, Республика Хакасия, Тыва	9	5	14	28
Иркутская область, Республика Бурятия	8	12	15	35
Севастополь, Крым	9	9	16	34
Волгоградская область, Краснодарский край, Ростовская область	13	8	19	40

Источник: Составлено автором по данным URL: [https:// ноц.рф/centers](https://ноц.рф/centers)

Особенность инициативы по созданию НОЦ в том, что при большой численности участников и масштабных планах по содействию региональному развитию финансирование из федерального бюджета скромное. В расчете на НОЦ оно составляет от 1 до 13% суммарного финансирования центра, а в абсолютном значении варьируется на уровне 100–200 млн руб. Основную долю в финансировании НОЦ составляют региональный бюджет и внебюджетные средства. Тем не менее федеральный бюджет играет важную символическую роль, отражая государственную поддержку конкретного региона и губернатора. В целом НОЦ – это «губернаторские» проекты, поскольку федеральное

финансирование получили те центры, в которых губернатор принимал личное участие в формировании программы. Достижение показателей результативности, таким образом, входит в зону ответственности губернатора. В условиях растущей централизации управления это, скорее всего, будет способствовать мобилизации работы НОЦ. В то же время это снижает гибкость управления центрами, настраивает их в первую очередь на работу на показатели. При этом показатели достижения целей в основном экономические, такие как: прирост ВРП, размер уплаченных в региональный бюджет налогов, изменение объемов экспорта, объем привлеченного внебюджетного финансирования и т.п. Очевидно, что исследовательская деятельность в НОЦ должна быть прикладной, практико-ориентированной. Возможности НОЦ по обеспечению выполнения таких показателей неочевидны, а развитие первых пяти НОЦ, созданных административным решением в 2019 г., пока инерционное. Видимо, неопределенность в развитии НОЦ была отмечена на высшем уровне управления, поскольку в минувшем году был анонсирован план по ротации НОЦ. А именно каждый год один центр в каждой пятерке будет меняться на тот региональный НОЦ, который был в числе кандидатов на поддержку при проведении конкурсов. По замыслу, это должно создать конкуренцию и, значит, стимулы к развитию¹. Пока принципы ротации не проработаны, в частности, нет критериев оценки монорегиональных и межрегиональных НОЦ. Кроме того, по итогам совместного заседания Государственного Совета и Совета по науке и образованию, прошедшего 24 декабря 2021 г., президент поручил провести анализ работы центров и представить предложения по корректировке программ, включая систему управления НОЦ². Идея оценки НОЦ оправдана – в частности, ряду крупных компаний, начавших сотрудничать с НОЦ, непонятны преимущества этого формата по сравнению с традиционным двусторонним партнерством «НИИ (вуз) – компания»³.

Карбоновые полигоны

Российская научная политика не осталась в стороне от мировых трендов, связанных с климатической повесткой и необходимостью снизить «углеродный след». Представленный в июле 2021 г. Еврокомиссией Экологический план Green Deal предполагает снижение к 2030 г. выбросов углекислого газа на 55% по сравнению с уровнем 1990 г.⁴ Соответственно, в научной сфере актуализировалась тематика методов измерения «углеродного следа». Более того, в 2021 г. появились новые расчеты того, какой «углеродный след» оставляет сама научная деятельность. Было определено, что если, например, ученый отправляет 30 электронных писем в день, то в течение года он вызывает

1 Из стенограммы 503-го пленарного заседания Совета Федерации. 14.04.2021. URL: <https://leo-mosk.livejournal.com/8727219.html> ; <https://leo-mosk.livejournal.com/8727493.html>

2 Перечень поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по науке и образованию. 10.02.2022. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67752>

3 Научно-образовательные центры: надежда или головная боль региона. Дискуссия. Гайдаровский форум. 13.01.2021.

4 Пазы М., Лейбин В. Наука зеленого хайпа // Эксперт. 1 ноября 2021 г. № 45. URL: <https://expert.ru/expert/2021/45/nauka-zelenogo-khaypa/>

выброс около 600 кг CO₂; а создание информационно-коммуникационного комплекса стоимостью 5000 евро эквивалентно однократному выбросу около 2,8 т CO₂ (без учета углеродного воздействия его эксплуатации)¹.

В России в июле был принят Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» (от 02.07.2021 № 296-ФЗ)², и Министерство науки и высшего образования выступило с идеей построения сети карбоновых полигонов³. В июле были утверждены программы развития 7 карбоновых полигонов⁴, к сентябрю было принято решение создать 14 полигонов⁵, к декабрю – уже 16⁶. Таким образом, в прошедшем году это была одна из наиболее динамично развивающихся инициатив. Карбоновый полигон – это территория, на которой будет проводиться мониторинг парниковых газов и разрабатываться методики расчетов способности поглощения углерода окружающей средой из атмосферы. Для выполнения этой работы планируется выделять федеральное финансирование размером в несколько десятков миллионов рублей на полигон в год при наличии паритетной поддержки из внебюджетных источников.

По оценкам специалистов⁷, качество программ полигонов очень разное: есть проекты опытных коллективов, которые позволят получить прорывные научные результаты, а есть проекты, нацеленные в первую очередь на формирование инфраструктуры, включая строительство кампусов. Идея министерства, однако, не только в развитии науки, но и в выполнении полигонами образовательной и просветительской функций, в том числе по повышению уровня культуры в области климатической повестки у студентов и школьников⁸. Поэтому деятельность карбоновых полигонов планируется увязать с работой НОЦ мирового уровня⁹.

6.4.5. Влияние пандемии: развитие открытой науки

В 2021 г. усилилось внимание к проблематике «открытой науки» как явное следствие пандемии. Для России движение в этом направлении может

- 1 *Егоров С., Дежина И.* Научные коммуникации в эпоху пандемии: уроки для России // Управление наукой: теория и практика. 2022. № 1 (принято в печать).
- 2 URL: <https://rg.ru/2021/07/07/fz-ob-ogranichenii-vybrosov-parnikovyh-gazov-dok.html#:~:text=N%20296-ФЗ%20Об%20ограничении%20выбросов%20парниковых%20газов,-Принят%20Государственной%20Думой&text=1,-Настоящий%20Федеральный%20закон&text=Целью%20настоящего%20Федерального%20закона%20является,снижении%20уровня%20выбросов%20парниковых%20газов.>
- 3 В 2020 г. был создан первый карбоновый полигон в Калужской области.
- 4 Они будут находиться в Калининградской, Сахалинской, Свердловской, Новосибирской, Тюменской областях, Чечне и Краснодарском крае.
- 5 URL: <https://tass.ru/v-strane/12490843>
- 6 Программу карбоновых полигонов расширили на 16 регионов // ТАСС. 09.12.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/13153387>
- 7 *Романовская А.* Ажиотаж вокруг лесоклиматических проектов грозит ложными приоритетами в борьбе с изменением климата // Коммерсант. 10.08.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4928811>
- 8 *Сучкова С.* Как Россия создает сеть карбоновых полигонов, и зачем они нужны // Recycle. 03.11.2021. URL: <https://recyclemag.ru/article/rossiya-sozdaet-karbonovih-poligonov-zachem-nuzhni>
- 9 *Астахов К.* Как карбоновые полигоны помогут «починить» планету // Независимая газета. 23.11.2021. URL: https://www.ng.ru/science/2021-11-23/12_8308_planet.html

поднять значимость отечественной науки даже при сохранении текущего уровня продуктивности.

В минувшем году ЮНЕСКО выпустило рекомендации по развитию открытой науки¹, зафиксировав ее формы: открытый доступ к научным знаниям, включая научные публикации, открытые исследовательские данные, программное обеспечение, код и аппаратные средства; открытые научные инфраструктуры; открытое вовлечение общественных субъектов; и открытый диалог с другими системами знаний. Национальные планы развития открытой науки стали появляться и в отдельных странах. Во Франции правительство выпустило Второй Национальный план по открытой науке на 2021–2024 гг.² В нем, в частности, планируется создать национальную платформу для научных данных, продвигать политику открытого программного обеспечения и развивать навыки работы с открытой наукой. При этом бюджет на развитие открытой науки в стране будет утроен.

В региональном разрезе к открытому доступу энергичнее всего переходят страны Европы и Азии (в 2021 г. на них приходилось соответственно 40 и 33% статей открытого доступа). Именно там быстро растет число государственных научных фондов, требующих публикации финансируемых ими работ в открытом доступе³. Соответственно, все большее число журналов переходят к политике открытого доступа. В этом случае публикацию статей оплачивают сами авторы, как правило, за счет средств грантов или научных организаций, в которых они работают.

Масштабы перехода к открытому доступу сильно различаются в дисциплинарном разрезе. Исследование Springer Nature показало, что на сегодняшний день из примерно 1 млн статей, имеющих открытый доступ⁴, 44% относятся к медицине и 17% – к наукам о жизни. При этом растет число статей в области общественных и гуманитарных наук: их доля среди статей открытого доступа удвоилась за период 2015–2020 гг., хотя для них это сложнее, чем для естественных и технических наук, ввиду дефицита финансирования на оплату публикации статей. Данное исследование подтвердило также то, что при публикации статьи в открытом доступе резко расширяется круг ее читателей – в среднем каждая такая статья цитируется в 1,63 раза чаще⁵, чем статьи закрытого доступа, и у них значительно больше число скачиваний. Для

1 UNESCO Recommendation on Open Science. UNESCO, 2021. URL: <https://en.unesco.org/science-sustainable-future/open-science/recommendation>

2 Second French Plan for Open Science. Generalising open science in France. 2021–2024. URL: <https://www.ovvri.lascience.fr/second-national-plan-for-open-science/>

3 Plan S, Open Access. (2021). URL: <https://www.openaccess.nl/nl/in-nederland/plan-s>; European Commission, Open access – H2020 Online Manual, European Commission. (2020). URL: https://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/open-access-data-management/open-access_en.htm

4 *Inchcoombe S.* Guest Post: What Can We Learn from One Million Open Access Articles? Scholarly Kitchen. 07.12.2021. URL: https://scholarlykitchen.sspnet.org/2021/12/07/guest-post-what-can-we-learn-from-one-million-open-access-articles/?utm_medium=email&utm_source=FYI&dm_i=1ZJN,7NTVH,E29D5V,V7QH,C,1

5 Going for Gold: Exploring the Reach and Impact of Gold Open Access Articles in Hybrid Journals. While Paper. Springer Nature. 2021, P. 3. URL: [file:///D:/Library/Downloads/Going%20for%20gold%20white%20paper%20\(Springer%20Nature\).pdf](file:///D:/Library/Downloads/Going%20for%20gold%20white%20paper%20(Springer%20Nature).pdf)

России переход к открытым публикациям потребует в первую очередь переосмотра бюджетов как фондов, так и научных институтов, и вузов.

Следующее направление – переход к открытым данным – является еще более дискуссионным. Теоретически это может привести к сворачиванию международного сотрудничества, если для доступа к таким данным больше не потребуется устанавливать личные отношения. В то же время открытые данные как раз могут способствовать налаживанию связей для их совместного использования исследователями из разных стран. Пока, как показывают измерения научных коллабораций по тематике COVID-19, ученые не склонны делиться своими данными с другими исследователями. В частности, только 9% статей по тематике коронавируса содержали приложения с исходными данными¹. В то же время по другим тематикам статей с открытыми данными было еще меньше – всего около 1% от их общего числа.

Политика открытия данных непосредственно связана с формированием различных платформ. К созданию открытых платформ еще сильнее подтолкнула пандемия, которая показала важность не только быстрой и открытой публикации исследований, но и кооперации ученых в реальном времени для быстрого достижения общей цели.

Таким образом, появляются как более доступные инструменты научного поиска, так и новые финансовые модели, которые, в свою очередь, влияют на работу организаций и научных коллективов.

В России участие в развитии открытой науки проявляется в основном на уровне отдельных журналов, а не научной политики в целом. В научном сообществе наиболее популярным инструментом открытой науки оказались пиратские библиотеки научной литературы (например, Sci-Hub – платформа по обходу платного доступа к публикациям), ввиду того, что далеко не все научные организации в состоянии оплачивать полноценный доступ к библиотечным ресурсам. Недавний блиц-опрос более чем тысячи российских исследователей показал, что как минимум у половины из них научная работа заметно или сильно страдает в случае потери доступа к пиратским библиотекам, а у 15% это может привести к прекращению работ².

Скорее всего, вопросы финансирования при переходе к открытой науке могут стать в России основными. При этом встраивание в практику открытой науки будет происходить в первую очередь через развитие научного сотрудничества и под давлением разных государственных программ и инициатив, устанавливающих требования публиковаться в зарубежных изданиях первого и второго квартилей. В этих условиях, как минимум, российским научным фондам предстоит поиск путей бюджетной поддержки публикаций грантодержателей в журналах открытого доступа. Стоит отметить, что перераспределение финансирования может быть существенным: по оценкам, российские авторы в 2020 г. заплатили за публикации в открытом доступе около 10 млн

1 Grove J. Data sharing on Covid research 'disappointing', says EU chief // Times Higher Education. 26 May 2021. URL: https://www.timeshighereducation.com/news/data-sharing-covid-research-disappointing-says-eu-chief?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=editorial-daily

2 Телеграм-канал Русский Research. 14.12.2021. URL: <https://t.me/trueresearch/1274>

долл. (760 млн руб.), причем не всегда в качественных изданиях, а это в 5 раз больше бюджетных расходов на содержание всех научных журналов РАН¹. Соответственно, развернулась дискуссия о том, каким образом перенаправить столь масштабные финансовые потоки на развитие отечественной информационной базы.

Помимо финансирования, принципы открытой науки затрагивают и этику научных исследований. При открытости платформ, данных и рецензирования соблюдение этических норм использования данных становится необходимостью. Для России это будет означать перестройку работы организаций, что вынудит их к переориентации с формального выполнения отчетных показателей к обеспечению роста качества научных исследований.

6.4.6. Состояние и инициативы в области технологических инноваций

В инновационной сфере в прошедшем году оживления не было, поскольку из-за пандемии замедлилось инвестирование новых технологических проектов. В первую очередь это прослеживается через параметры партнерства научных организаций и вузов с компаниями. В области государственной политики можно отметить начало строительства научно-технологических долин, а также продолжение реформы институтов развития, которая пока не принесла очевидных изменений.

Динамика научно-технологического развития

Системная проблема низких расходов бизнеса на исследования и разработки и слабой кооперации компаний с научными организациями и вузами обострилась под влиянием пандемии. Интенсивность финансирования исследований и разработок снизилась почти у трети (30,1%) высокотехнологичных промышленных предприятий. При этом 19,5% компаний, наоборот, расширили программы своих исследований², однако суммарный баланс остался отрицательным.

При этом две трети компаний, инвестирующих в исследования и разработки, не сотрудничали с научными организациями и вузами³, а в динамике доля компаний, которые заказывают научным организациям и вузам исследования или научно-технические услуги, сокращается. По последним оценкам доля таких компаний составила менее 30%⁴. В прошедшем году почти половина

1 *Беляева С.* И немножко стыдно. Стоит ли оплачивать из бюджета публикации в сомнительных журналах? // Поиск. 11.02.2022. № 7. С. 14. URL: <https://poisknews.ru/magazine/i-nemnozhko-stydno/>

2 *Власова В., Рудь В.* Эффекты пандемии COVID-19 для инноваций в российском хайтеке // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. М.: НИУ ВШЭ. 27.05.2021.

3 *Vlasova V.* Industry-science cooperation and public policy instruments utilization in the private sector // Journal of Business Research. 2021. Vol. 124. P. 519–528. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.10.072>.

4 *Симачев Ю.В., Кузык М.Г.* Взаимодействие российского бизнеса с наукой: точки соприкосновения и камни преткновения // Вопросы экономики. 2021. № 6. С. 103–138. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-6-103-138>

высокотехнологичных компаний прекратила кооперацию с НИИ и вузами¹. При этом ранее (по данным за 2020 г.) 76,8% организаций привлекали партнеров для проведения исследований и разработок лишь на разовой основе, т.е. сотрудничество было нерегулярным².

Сокращение взаимодействий нельзя целиком отнести к эффектам пандемии. Независимо от нее препятствия развитию кооперации есть со стороны как компаний, так и вузов. Со стороны компаний высказываются претензии к завышенной цене и недостаточному качеству исследований, которые выполняют научные организации и вузы. Особенно высокую цену за свои работы выставляют вузы³. Кроме того, признаются недостаточность и слабые эффекты мер государственного стимулирования кооперации (включая такие, как развитие кооперации российских вузов, научных учреждений и производственных предприятий, программы инновационного развития компаний с государственным участием, кооперация в рамках инновационных кластеров), равно как и мер, направленных на стимулирование вложений компаний в исследования и разработки независимо от фактора партнерства с научными организациями и вузами (налоговые льготы, содействие защите прав на результаты интеллектуальной деятельности, поддержка экспорта и др.). В свою очередь, вузы отмечают, что заказы компаний на исследования и разработки носят чрезмерно прикладной и узкоспециализированный характер, и для таких проектов устанавливаются слишком краткие сроки реализации.

В области венчурного финансирования технологических проектов наблюдалось некоторое оживление активности по сравнению с 2020 г., однако основными инвесторами стали единичные «экосистемные» компании – Сбер, VK (ранее Mail.ru Group), Яндекс, МТС и ВТБ, на которые пришлось 22% всех сделок. Это вдвое больше, чем годом ранее⁴. В то же время госкомпании (за исключением Сбера) стали покупателями стартапов только в 2% случаев. Таким образом, госкомпании предпочитают заниматься собственными разработками, а не покупать внешние компании. Абсолютным лидером по числу стартапов стала Москва, хотя и здесь успешно развиваются немногие компании. К причинам относят неразвитость инфраструктуры, малую доступность инвестиций, кадровые проблемы и состояние науки⁵. Перечень факторов свидетельствует о том, что наибольшие проблемы развития испытывают именно наукоемкие компании.

1 Власова В., Рудь В. Эффекты пандемии COVID-19 для инноваций в российском хайтеке // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. М.: НИУ ВШЭ, 27.05.2021.

2 Власова В. С кем сотрудничает бизнес при разработке инноваций? // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. М.: НИУ ВШЭ, 08.12.2021.

3 Там же, с. 126.

4 По материалам исследования, в котором приняли участие более 300 русскоговорящих представителей венчурного рынка: «FinTech и EdTech стали самыми привлекательными нишами для инвесторов в 2021 г.» // Inc. 09.12.2021. URL: <https://incrussia.ru/news/fintech-i-edtech/>

5 Боос В.О., Гохберг Л.М., Иванова Е.А. и др. Инновационная Москва: стратегические вызовы и тактические ответы / под ред. Л.М. Гохберга, Е.С. Куценко. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 11.

Научно-технологические долины

В прошедшем году началось строительство научно-технологических долин, где предполагается тесная кооперация науки и промышленности. С января 2021 г. стали строиться технологическая долина «Воробьевы горы» (на базе МГУ) и «Композитная долина» в Тульской области.

Долины по своей идеологии напоминают центры коллективного пользования для разработчиков и потребителей технологий. В них должны размещаться полигоны для испытаний новой продукции, чтобы можно было не только заниматься научно-исследовательскими работами, но и апробировать их результаты на пилотных производствах. Важны также центры сертификации, инжиниринговые центры, т.е. комплекс организаций, обеспечивающих создание и испытание новой технологии. Задача подготовки кадров также встроена в дизайн долин, поскольку предполагается налаживание их партнерства с ключевым университетом (соответственно, в строящихся долинах это МГУ и Тульский государственный университет).

Проекты долин можно рассматривать как развитие идей, заложенных при строительстве инновационного центра «Сколково», где был создан интерфейс для взаимодействия ученых и разработчиков технологий, в том числе малых компаний. Однако масштабы инициатив разные. В Тульской долине среди участников-резидентов ожидается примерно 40 технологических компаний¹. В «Сколково», благодаря тому, что теперь резиденты не обязаны физически размещаться на территории инновационного центра, насчитывается почти 3 тыс. стартапов, из которых 10% с выручкой более 100 млн руб. в год². Сходство создаваемых долин со «Сколково» есть и в том, что в долинах будут аналогичные налоговые льготы³.

Продолжение реформы институтов развития технологического профиля

Институциональные изменения, связанные с реформой институтов развития, начатой в 2020 г., проходили без эксцессов и серьезных трансформаций. Институты развития технологического профиля, перешедшие в ведение ВЭБ. РФ, практически не поменяли профиль и принципы работы. Произошло формальное изменение в виде привязки направлений работы институтов к национальным целям развития России до 2030 г.⁴, сформулированным так широко, что подстроить под них повестку не вызвало больших трудностей.

Институты развития, как и ранее, будут отчитываться о результатах работы числом созданных благодаря их инвестициям новых рабочих мест и ростом

1 Лейбин В. Материал для победы // Эксперт. 22.02.2021. № 9. URL: <https://expert.ru/expert/2021/09/material-dlya-pobedy/>

2 Балашова А. Глава Skolkovo Ventures – РБК: «Стартапы начали опасаться брать господеньги» // РБК. 04.03. 2021. URL: https://www.rbc.ru/interview/technology_and_media/04/03/2021/602a80da9a7947cabe097bc7

3 Механик А. Долина технологий и наук, относящихся к торговле и фабрикам // Стимул онлайн. 22.02.2021. URL: https://stimul.online/articles/sreda/dolina-tekhnologiy-i-nauk-otnosyashchikhsya-k-torgovle-i-fabrikam/?fbclid=IwAR1Q_PgPV9d4SHAK0d7kGW7kb_6twQAP_tZRk1AEKwD4hECnDtoyx-TK0c8

4 Национальных целей – пять: сохранение населения и его здоровья; создание возможностей для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация.

выручки профинансированных компаний. Как правило, такие данные, особенно в обобщенном виде, мало говорят об эффективности сделанных вложений¹. Поэтому было много экспертных советов по изменению системы индикаторов оценки. В том числе рекомендуется «подсчитывать» технологии и новые продукты в натуральном выражении, что должно нагляднее показать результат. Предложения касаются также комплексного учета как государственных целей, так и интересов бизнеса. Однако, несмотря на дискуссии, отчетность существенным образом не изменилась.

Планируется, что в дальнейшем ВЭБ.РФ будет определять приоритеты деятельности институтов развития, контролировать разработку их стратегий и достижение показателей эффективности. Наконец, в его функции войдет реорганизация или ликвидация институтов развития с возможностью передачи имущества в свой уставный капитал и осуществления их функций².

Среди институтов развития наиболее примечательной в прошедшем году стала деятельность АО «Роснано» в связи с обнаружившимися у организации убытками³. В ноябре возникла угроза дефолта «Роснано» при погашении выпуска ее облигаций. 19 ноября Московская биржа по предписанию Банка России приостановила торги облигациями компании. «Роснано» признала накопление долга и начала обсуждения вариантов реструктуризации. При этом Минфин намерен не допустить ситуации неисполнения компанией своих обязательств⁴.

С момента создания «Роснано» в 2007 г. суммарный объем государственной поддержки составил 590 млрд руб.⁵ (130 млрд руб. был выделен в виде начального прямого взноса, остальное – в форме госгарантий под обязательства). С тех пор институт развития поддержал 109 проектов⁶, фактически занимаясь венчурным финансированием. К кризису могло привести то, что большинство проектов долгосрочные и с большим сроком окупаемости, а инвестирование в них осуществлялось на заемные средства. Доля успешных проектов при этом неизвестна, есть только оценочные суждения экспертов, варьирующиеся от «полного провала» до «нулевого статуса» и даже «небольшого плюса», если рассматривать не отдельные проекты «Роснано», а портфель в целом⁷. Последние доступные данные по суммарной эффективности проектов «Роснано» заканчиваются 2019 г.

1 Соколов А. Институты развития провалили инновации // Ведомости. 01.03.2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/01/859742-instituti-razvitiya>

2 Крючкова Е. Институты развития возьмут в холдинг // Коммерсантъ. 23.04.2021. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4783664>

3 Чистый убыток АО «Роснано» по МСФО за 2020 г. вырос в 3,2 раза // ТАСС. 02.04.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11061621>

4 Тепляков С. Силуанов назвал причины проблем «Роснано» с долгами // Forbes. 31.12.2021. URL: <https://www.forbes.ru/finansy/451635-siluanov-nazval-priciny-problem-rosnano-s-dolgami>

5 Встреча с Сергеем Куликовым. 02.12.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64536>

6 Бойко А. Силуанов рассказал о перезагрузке «Роснано» // Ведомости. 30.11.2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/11/30/898246-perezagruzka-rosnano>

7 Старостина Ю. Чубайс как государственный человек протестовать не стал. Как «Роснано» оказалась на грани дефолта // The Bell. 03.12.2021. URL: <https://thebell.io/chubajs-kak-gosudarstvennyj-chelovek-protestovat-ne-stal-kak-rosnano-okazalas-na-grani-defolta>

* * *

В минувшем году произошли изменения в системе управления научно-технологическим развитием. Помимо Министерства науки и высшего образования РФ и РАН, функции экспертизы и целеполагания получили новые коллегиальные органы. Новая структура управления усиливает централизацию, что смыкается с идеей сквозного планирования и отчетности. Часть новой системы управления – государственная программа научно-технологического развития, которая объединяет все расходы на гражданские исследования и разработки, и она же позволяет выстроить сквозную отчетность по стадиям инновационного цикла. С одной стороны, это должно повысить прозрачность и синергию, а с другой – единая иерархическая система сложна в управлении.

Проблема повышения практической отдачи от науки стала чаще обсуждаться на государственном уровне управления. Как отметил президент страны, «уникальные открытия не должны оставаться только научным прорывом – они, безусловно, должны служить людям»¹. Среди новых инструментов государственной политики задачу увеличения вклада результатов научных исследований в экономическое развитие, в первую очередь региональное, решают НОЦ мирового уровня и программа «Приоритет-2030». В том числе, именно они нацеливают на рост кооперации вузов и научных организаций с компаниями. Однако в последний год уровень активности бизнеса в поддержке исследований и разработок несколько снизился, в том числе под влиянием пандемии.

Позитивным трендом в науке является растущая публикационная активность, но эта тенденция может оказаться неустойчивой в условиях, когда кадровая ситуация остается проблемной. Отток исследователей из науки продолжается, и сокращается доля самого молодого поколения – исследователей в возрасте до 29 лет. Аспирантура пока представляет собой слабый источник пополнения кадров высшей квалификации, так как число защит диссертаций падает. Это связано не только с особенностями регулирования аспирантуры, но и с теми условиями, которые предоставляются ученым для работы, включая как мобилизующую, так и давящую систему формальных требований к научным результатам.

Видимость результатов российской науки может быть повышена в случае более активного вовлечения, в том числе на уровне государственной политики, в движение к открытой науке. Для этого важно больше внимания уделять формированию платформ открытой науки и участию в совместных исследованиях с партнерами из других стран. Росту международной кооперации могут способствовать в первую очередь государственные научные фонды, в том числе через более широкое использование инструментов научной дипломатии. Однако сложным в рамках данной повестки станет вопрос финансирования открытого доступа.

1 Совещание по вопросам развития генетических технологий. 17.11.2021. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67119>

6.5. Таможенное администрирование¹

2021 г. показателен как результат завершения реформ в рамках «Комплексной программы развития ФТС России до 2020 г.» и «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г.». Основные преобразования связаны прежде всего с внедрением современных информационных технологий в области таможенного дела, что позволило перейти к автоматической регистрации таможенных деклараций и автоматическому (без участия должностных лиц таможенных органов) выпуску товаров. Руководитель Федеральной таможенной службы В.И. Булавин сообщает, что в 2021 г. при импорте товаров 25% деклараций выпущено в автоматическом режиме, при экспорте – почти 43%. «После проведенных реформ таможенные органы вышли на оптимальный режим работы: сегодня 68% деклараций выпускаются в течение часа, 80% – в течение 4 часов, 98% – одним днем. 2% деклараций отправляются на досмотр. За 11 месяцев 2021 г. таможенными органами автоматически зарегистрировано более 4,1 млн и автоматически выпущено более 1,34 млн деклараций»². Примечательно, что наращивание доли товарных партий с автоматическим выпуском товаров происходит при росте внешней торговли на 37% по сравнению с 2020 г.

Проведение налогового маневра в нефтяной отрасли³ изменило структуру таможенных платежей, почти 2/3 администрируемых таможенными органами пошлин и налогов в 2021 г. приходится на импорт (ввозная таможенная пошлина, НДС, акцизы, единый таможенный платеж с физических лиц).

В 2021 г. Правительством РФ особое внимание уделялось мерам по поддержке российского экспорта. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.08.2021 № 2393-р утверждена новая редакция Плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» по направлению «Экспорт товаров и услуг». В данный План включаются мероприятия, направленные на уточнение правового регулирования различных требований к экспортерам, связанных с осуществлением ими внешнеэкономической деятельности, в целях устранения или снижения административных барьеров⁴.

1 Автор: *Баландина Г.В.*, ст. науч. сотр. ИКНД РАНХиГС.

2 Официальный сайт Федеральной таможенной службы. URL: <https://customs.gov.ru/press/federal/document/319904>

3 Налоговый маневр предполагает постепенное снижение экспортной пошлины на нефть до нуля с одновременным увеличением на эквивалентную сумму налога на добычу нефти (НДПИ)

4 Для выявления административных барьеров при экспорте Минэкономразвития России совместно с Всероссийской академией внешней торговли выработан особый инструмент в виде составления Матрицы клиентского пути экспортера, описывающей все шаги экспортера, которые совершаются для взаимодействия с государственными органами, – от начала производства товаров и заключения экспортного контракта до осуществления расчетов по экспортной сделке, с оценкой влияния регуляторных мер на временные и финансовые затраты экспортера. По результатам этой работы совместно с экспортерами вырабатываются предложения по уточнению нормативно-правовой базы. Первые результаты и предложения представители Минэкономразвития России, ВАВТ, РЭЦ, Экспертной группы по направлению «Экспорт товаров и услуг» и отдельных компаний-экспортеров обсудили 10 декабря 2021 г. в рамках сессии «Новый клиентский путь экспортера: первые шаги» форума «Сделано

Исследование нормативно-правовой базы, опрос экспортеров показали, что к числу регуляторных мер в области таможенного администрирования, в наибольшей степени чувствительных для экспортеров, относятся сложности применения таможенной процедуры переработки на таможенной территории. Условия таможенной процедуры предусматривают возможность ввозить предназначенные для производства экспортной продукции материалы, сырье, компоненты без уплаты ввозной таможенной пошлины и НДС. Осуществление таможенного контроля отдельно каждой партии иностранных товаров в единице или партии изготовленной продукции (идентификация иностранных товаров в продуктах переработки) блокирует применение таможенной процедуры в производствах, основанных на непрерывном использовании иностранной продукции, допускающем смешение товаров, поступающих отдельными партиями, в процессе их хранения или производства.

Несмотря на незначительность влияния каждой отдельной из существующих прочих административных процедур для экспорта, их множественность, иногда сопряженная с дублированием функций отдельных ведомств (например, получение разрешения на вывоз отдельной продукции на экспорт от профильного ведомства требует переоформления такого разрешения в лицензию Минпромторга России), различия в требованиях к экспортерам в части представления документов и сведений для получения необходимых разрешений, в том числе на бумажных носителях, с неоднократным предоставлением одной и той же информации, приводят к тому, что в целом механизм экспорта выглядит довольно громоздким, что отпугивает предприятия малого и среднего бизнеса от экспортной деятельности. Требуется новый подход к организации административного контроля, основанный на однократности предоставления и многократного использования одной и той же информации в электронном виде для всех видов государственного контроля.

Чувствительны для экспортеров и ограничения в области валютного и экспортного контроля. В части валютного контроля экспортеры несут издержки из-за требования репатриации валютной выручки, необходимости соблюдения процедурных условий в виде отчетов перед уполномоченными банками, а также высоких штрафов и рисков уголовного преследования за нарушение установленных требований. Несмотря на принимаемые меры по либерализации законодательства в этой сфере, экспортеры выступают за полную отмену валютного контроля, что приблизило бы экспортный режим российских компаний к условиям экспорта компаниями из стран – членов ОЭСР. В области экспортного контроля по-прежнему чувствительна для экспортеров процедура «идентификации» товаров, т.е. подтверждение, что экспортируемый товар не подлежит ограничительным мерам в области экспортного контроля.

В 2021 г. продолжена работа по развитию института контроля после выпуска товаров. Таможенный контроль после выпуска товаров осуществляется таможенными органами в формах проверки документов и сведений,

в России», организованного Российским экспортным центром. Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_sozdali_matricu_klientskogo_puti_eksportera.html).

камеральной таможенной проверки и выездной таможенной проверки в течение 3 лет после выпуска товаров. Перенос таможенного контроля с этапа декларирования на этап после выпуска товаров позволяет существенно сократить сроки выпуска. По словам руководителя ФТС России В.И. Булавина, в 2021 г. в результате контрольных мероприятий после выпуска начислено дополнительно таможенных платежей на общую сумму около 23 млрд руб.¹

С конца 2021 г. ФТС России начат эксперимент по внедрению «таможенного аудита» – механизма осуществления проверок соблюдения таможенного законодательства участниками ВЭД – коммерческими организациями, имеющими методики и компетенции для осуществления такой деятельности. Приказом ФТС России от 29.10.2021 № 960 «О проведении эксперимента по внедрению таможенного аудита»², предусматривающим возложение инициативы проведения аудита на бизнес в условиях эксперимента, проводимого с 8 ноября 2021 г. по 31 марта 2022 г., установлено, что по результатам проведенной работы в этот период будут определены требования (условия и критерии) к компаниям-аудиторам и аудируемым лицам, вопросы, которые должны быть отражены в заключении компании-аудитора, и возможность использования такого заключения для принятия таможенными органами решений в области таможенного дела.

Продолжилось расширение перечня товаров, условием оборота которых на территории России является маркировка средствами идентификации. С 1 июня введена обязательная маркировка сыров, мороженого и прочих видов пищевого льда, с 1 сентября – молочной продукции со сроком хранения более 40 суток, а с 1 декабря – молочной продукции со сроком хранения менее 40 суток и воды минеральной природной упакованной. В планах Правительства Российской Федерации распространить требования маркировки товаров на пиво, велосипеды, кресла-коляски, газированные и слабоалкогольные напитки³. В связи с расширением номенклатуры товаров, подлежащей обязательной маркировке средствами идентификации, предпринимательское сообщество предлагает создать дополнительные условия для маркировки импортных товаров на территории России, разрешив проводить такие операции на складах временного хранения. Из-за ограниченного количества таможенных складов, на которых в настоящее время разрешается проводить операции по маркировке, импортеры несут дополнительные издержки, связанные с маркировкой. При единой стоимости одного кода маркировки в размере 50 коп., не включая НДС, стоимость услуг на таможенном складе по маркировке, по нашим оценкам, в зависимости от вида товаров может составлять от 7 до 35 руб. за один код.

1 Официальный сайт Федеральной таможенной службы. URL: <https://customs.gov.ru/press/federal/document/320107>.

2 Официальный сайт Федеральной таможенной службы. URL: <https://customs.gov.ru/uchastnikam-ved/tamozhennuj-audit/obshhaya-informacziya>.

3 Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р (в редакции от 17.01.2022).

В 2021 г. в России учрежден первый свободный склад, владельцем которого является ООО «Арктик СПГ 2»¹. Таможенная процедура свободного склада предусматривает возможность ввоза иностранных товаров (оборудования и запасных частей к нему, сырья, материалов, компонентов) без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов, если указанные товары используются на территории свободного склада. «Арктик СПГ 2» – завод по производству, хранению, отгрузке сжиженного природного газа и стабильного газового конденсата. Проект предусматривает строительство трех технологических линий по производству сжиженного природного газа и стабильного газового конденсата. Общая мощность трех линий составит 19,8 млн т СПГ в год. Ресурсной базой проекта «Арктик СПГ 2» является месторождение «Утреннее», расположенное на полуострове Гыдан в Ямало-Ненецком автономном округе. Оператором проекта и собственником всех активов является ООО «Арктик СПГ 2». ООО «Арктик СПГ 2» – совместное предприятие, в которое входят TotalEnergies (10%), ПАО «НОВАТЭК» (60%), китайские корпорации CNPC (10%) и CNOOC (10%) и Japan Arctic LNG (консорциум японских компаний Mitsui и JOGMEC) (10%). Ввод в эксплуатацию первой технологической линии проекта запланирован на 2023 г., вторую линию прогнозируется запустить в 2024 г., третью – в 2025 г.²

Использование таможенной процедуры свободного склада является одним из вариантов ввоза технологического оборудования, сырья, материалов и компонентов для производства продукции без уплаты ввозной таможенной пошлины, налогов. Условием учреждения свободного склада является выполнение административных требований, установленных Таможенным кодексом ЕАЭС и российским законодательством в области таможенного регулирования по обустройству и оборудованию территории, предназначенной для осуществления производственной деятельности, а также ведения учета товаров и совершаемых операций с ними для таможенных целей.

В части развития института уполномоченных экономических операторов значимых позитивных изменений не произошло. В 2021 г. в Реестр уполномоченных экономических операторов (УЭО) включено 25 компаний, а их общее количество в реестре российских УЭО – 167. Статус уполномоченного экономического оператора позволяет претендовать на максимальное доверие со стороны таможенных органов, выражающееся в упрощении и ускорении таможенных формальностей, например, в виде права выпуска товаров на основе минимального количества сведений с последующим таможенным декларированием товаров в следующем календарном месяце, причем путем подачи одной таможенной декларации на все товары, выпущенные за один календарный месяц. Уполномоченные экономические операторы представляют в таможенные органы генеральную гарантию – обеспечение уплаты таможенных платежей на сумму до 1,5 млн евро, освобождаясь таким образом

1 Приказ ФТС России от 23.11.2021 № 1015 «О включении в реестр владельцев свободных складов ООО «Арктик СПГ 2» и выдаче свидетельства о включении в реестр владельцев свободных складов».

2 URL: <https://corporate.totalenergies.ru/ru/Arctic-SPG-2>

от необходимости предоставления разового обеспечения уплаты таможенных платежей при совершении отдельных таможенных операций. При этом ежегодно размер генеральной гарантии снижается, если УЭО не допускает нарушений. К ведению учета товаров, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС, и совершаемых с ними операций установлены специальные требования для таможенных целей.

В последние годы Счетная палата Российской Федерации регулярно проводит контрольные мероприятия, связанные с таможенным администрированием. В частности, в 2021 г. Счетная палата проверила правильность начисления таможенных платежей в отношении товаров, ввоз которых сопряжен с уплатой лицензионных платежей за объекты интеллектуальной собственности. Проверка выявила признаки того, что участники ВЭД не включают лицензионные платежи в структуру таможенной стоимости. Это, как отметило контрольное ведомство, привело к занижению таможенных пошлин и налогов на 98,5 млрд руб. (расчетно)¹. Опубликование результатов проверки Счетной палаты вызвало массовые проверки компаний-импортеров со стороны таможенных органов с запросом и изучением лицензионных соглашений, которые не предоставлялись компаниями таможенным органам при таможенном декларировании ввозимых товаров. Помимо торговых компаний, уплачивающих лицензионные платежи за использование товарных знаков, проверкам и требованиям дополнительной уплаты таможенных платежей подверглись производственные компании, осуществляющие производство товаров по лицензионным технологиям (ноу-хау). Следует отметить, что сами правила включения лицензионных платежей в таможенную стоимость товаров в ЕАЭС и Российской Федерации детально не проработаны, что приводит к спорам и конфликтам между таможенными органами и участниками ВЭД. В арбитражных судах Российской Федерации рассмотрено около 300 дел по заявлениям импортеров к таможенным органам относительно решений о включении в таможенную стоимость лицензионных платежей. Результаты рассмотрения таких дел и правовая оценка судами вопросов включения лицензионных платежей в таможенную стоимость пока не имеют единообразия. По схожим обстоятельствам суды могут принимать противоположные решения, что увеличивает риски доначисления таможенных платежей за ранее ввезенные товары. Тем не менее, по нашим оценкам, более чем в 50% дел с такой категорией споров суды принимают решения в пользу участников ВЭД.

По-прежнему острыми для участников ВЭД являются вопросы классификации товаров по ТН ВЭД ЕАЭС. Основные проблемы в этой сфере связаны с частыми случаями изменения таможенными органами подходов к классификации товаров (отнесения к конкретному коду по ТН ВЭД) с распространением новых подходов на товары, ввезенные за прошлый период, что ведет к ретроспективному пересчету подлежащих уплате таможенных пошлин и их взысканию. Правомочиям таможенных органов проводить проверку в течение

1 Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-vyavila-priznaki-zanizheniya-tamozhennykh-platezhey-na-98-5-mlrd-rub->

трех лет после выпуска товаров корреспондирует право участников ВЭД записаться предварительным решением таможенного органа о классификации товаров. Юридическая значимость предварительного решения заключается в том, что оно не может быть изменено задним числом, если только участник ВЭД не представил для его получения заведомо фальсифицированную информацию. Иными словами, предварительное решение по классификации является гарантией стабильности для участника ВЭД определенной ставки таможенной пошлины. Однако организационно институт предварительных решений нуждается в дополнительных настройках. Согласно Приказу ФТС России от 02.03.2021 № 166 полномочиями по принятию предварительных решений о классификации товаров по ТН ВЭД ЕАЭС обладают все региональные таможенные управления (РТУ), за исключением нефти и нефтепродуктов, классифицируемых в группе 27 ТН ВЭД, полномочия по принятию решений в отношении которых отнесены к ФТС России. При этом РТУ не обладают достаточным количеством квалифицированных кадров для принятия решений о классификации широкой номенклатуры товаров. Правила классификации по ТН ВЭД объективно требуют наличия специальных познаний в области отдельных отраслей (химическая промышленность, металлы, машиностроение и т.д.). В каждом отдельном РТУ отсутствуют специалисты в узких отраслях, поэтому участники ВЭД часто сталкиваются с отказом от принятия предварительных решений по формальным основаниям. Кроме этого, предусмотрено, что предварительное решение выдается на каждый отдельный товар определенной марки, модели, артикула и модификации, что для участников ВЭД с обширным и часто обновляемым ассортиментом однотипных товаров, обладающих одинаковыми классификационными признаками, делает институт предварительных решений практически недоступным для всего массива товаров, перемещаемых через границу.

В 2021 г. ФТС России разработана концепция «интеллектуального» пункта пропуска, ставшего одним из элементов «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 № 1388-р. Предполагается, что основой его функционирования станет единая цифровая платформа, интегрированная с базами данных всех контролирующих органов, программным обеспечением технических средств контроля: комплексов потокового сканирования (ИДК) и весогабаритных измерений, системы радиационного контроля, распознавания номеров транспортных средств и контейнеров. Для каждого вида транспорта – автомобильного, железнодорожного, морского и воздушного – «интеллектуальный» пункт пропуска будет строиться с учетом специфики перевозок.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.12.2021 № 3744-р утверждено стратегическое направление в области цифровой трансформации транспортной отрасли Российской Федерации до 2030 г., в рамках которого предусмотрен проект «Бесшовная грузовая логистика», предусматривающий завершение внедрения системы отслеживания грузов-перевозок с использованием электронных навигационных пломб, разработку

цифровой платформы транспортного комплекса Российской Федерации, формирование системы сквозного обмена электронными перевозочными документами (в том числе на межгосударственном уровне), создание национального цифрового контура логистики в рамках реализации экосистемы цифровых транспортных коридоров Евразийского экономического союза, а также реализацию условий для развития электронных площадок заказа грузовых перевозок, логистических услуг и услуг электронной коммерции (FaaS), создание «интеллектуальных» пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Концепцией развития электронного документооборота в морских пунктах пропуска государств – членов Евразийского экономического союза, утвержденной Решением Евразийского межправительственного совета от 05.02.2021 № 1, предусмотрено, что цель полного перехода на электронный документооборот и применение цифровых технологий в морских пунктах пропуска будет достигнута в 2023–2025 гг. Предполагается реализация принципа однократного представления и многократного использования данных, представляемых перевозчиками, морскими агентами, операторами морских терминалов и хозяйствующими субъектами капитанам морских портов, уполномоченным организациям, государственным органам государств-членов для осуществления всех видов государственного контроля (надзора), а также для оформления захода судов в морской порт и выхода из морского порта и (или) оказания услуг в морском порту.

Известны планы ФТС России о модернизации системы управления рисками путем перехода от оценки риска, основанной на категорировании участников ВЭД, к оценке рисков на основе обработки и анализа значительно большего количества данных, совокупность которых может указывать на нарушения¹.

Разрабатывается мобильное приложение для авиапассажиров, позволяющее с использованием смартфона оформить пассажирскую таможенную декларацию, рассчитать и уплатить таможенные платежи. Новый сервис планировалось внедрить уже в первом полугодии 2022 г.^{2/}

6.6. Россия в системе многостороннего сотрудничества³

В 2021 г. США, ЕС и Великобритания продолжили консолидировать усилия для укрепления своего влияния в международных экономических институтах. В контексте повышения значения цифровизации и климатической повестки они последовательно стремились обеспечить лидерство в формировании новых правил глобального климатического управления и коллективных механизмов регулирования цифровой экономики. В условиях растущей

1 Официальный сайт Общественного совета при ФТС России. URL: <https://www.osfts.ru/meropriyatiya/2021/2110-glavnye-tseli-otkrytost-i-rezultativnost>

2 Официальный сайт ФТС России. URL: <https://customs.gov.ru/press/federal/document/319904>

3 Авторы: *Дорохина К.М.*, канд. полит. наук, науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС; *Игнатов А.А.*, науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС; *Ларионова М.В.*, д-р полит. наук, д-р ЦИМИ РАНХиГС; *Попова И.М.*, науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС; *Сахаров А.Г.*, науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС; *Шелепов А.В.*, канд. экон. наук, ст. науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС.

конкуренции за влияние и геополитической напряженности, продолжающейся пандемии и неравномерного восстановления экономики повышение эффективности многостороннего сотрудничества стало важным фактором обеспечения интересов, реализации внешнеполитических приоритетов и достижения национальных целей развития России.

6.6.1. Итоги работы в «Группе двадцати» под председательством Италии

Россия рассматривает «Группу двадцати» как важную площадку для выработки коллективных решений, обеспечивающих баланс интересов всех участников, по широкому спектру вопросов международного сотрудничества. Итальянское председательство в «Группе двадцати» проходило в условиях неравномерного экономического восстановления после вызванного пандемией кризиса, усиливающегося неравенства¹, необходимости обеспечения масштабной вакцинации и повышения рисков глобального потепления на 2,5–3°C в 2041–2060 гг.² В этом контексте председательство сфокусировалось на приоритетах искоренения бедности, обеспечения благополучия и процветания, сбережения планеты и борьбы с изменением климата.

Сбережение планеты и борьба с изменением климата

Влияние мер по экономическому восстановлению на климат и экологию было в центре внимания как министров энергетики и окружающей среды, так и министров финансов и глав центральных банков. На саммите «двадцатки» в Риме лидеры подтвердили обязательство по удержанию прироста глобальной средней температуры в середине столетия намного ниже 2°C и готовность приложения усилий в целях ограничения роста температуры 1,5°C сверх доиндустриальных уровней, признали ключевое значение реализации глобальной цели по достижению нулевого уровня чистой эмиссии парниковых газов, обязались актуализировать определяемые на национальном уровне вклады в снижение выбросов на период до 2030 г. В качестве целевого срока достижения углеродной нейтральности был определен не 2050 г., установленный большинством развитых стран, а более близкий ориентир

1 По данным Всемирного банка, в результате пандемии в 2020 г. усилилось неравенство доходов внутри стран между наиболее богатыми (два верхних дециля) и бедными (два нижних дециля) гражданами. Согласно расчетам, в 2021 г. граждане двух верхних децилей восстановят 50% потерь, а наименее обеспеченные слои населения потеряют еще 5% своих доходов (см.: COVID-19 leaves a legacy of rising poverty and widening inequality. URL: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-leaves-legacy-rising-poverty-and-widening-inequality>). Одновременно впервые за многие годы тенденция сокращения неравенства (по доходу на душу населения) между странами сменилась на противоположную (см.: Is COVID-19 increasing global inequality? URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/covid-19-increasing-global-inequality>). Усиление неравенства по уровню доходов усугубляется неравенством в доступе к вакцинам и образованию (см.: 2021 Year in Review in 11 Charts: The Inequality Pandemic. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic>).

2 Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. URL: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf

России, Китая и Индонезии период «в районе середины столетия»¹. Выбор набора мер политики для перехода к низкоуглеродной экономике также сформулирован с учетом национальных условий стран с формирующимися рынками. Он предусматривает расширение внедрения природоподобных решений, сотрудничество в области разработки и распространения низкоэмиссионных технологий, поэтапное сокращение и рационализацию неэффективных субсидий на ископаемое топливо, инвестиции в устойчивую инфраструктуру и инновационные технологии, переход к экономике замкнутого цикла.

Несмотря на активное продвижение идеи согласования минимальной цены на углерод МВФ и ОЭСР и ее поддержку «семеркой», члены «двадцатки» не пришли к соглашению по этому вопросу. Учитывая, что в 2022, 2023 и 2024 г. «Группу двадцати» будут принимать страны с формирующимися рынками – Индонезия, Индия и Бразилия соответственно, можно предположить, что вопросы углеродного ценообразования не будут приоритетными для этих председательств. Но их безусловно продолжают прорабатывать МВФ, ОЭСР, Всемирный банк и «Группа семи», которые вместе с другими развитыми странами и ЕС будут продвигать их в «двадцатке». Наряду с институтами Рамочной конвенции об изменении климата ООН (РКИК) «Группа двадцати» будет ключевой площадкой для обсуждения климатической повестки. России важно использовать ее для выработки коллективных решений, соответствующих приоритетам «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.

Обеспечение благополучия и искоренение бедности

Укрепление, повышение готовности и ускорение реагирования систем здравоохранения на пандемию, достижение связанных со здравоохранением Целей устойчивого развития (ЦУР), в частности, всеобщего охвата населения услугами здравоохранения занимали ключевое место в работе «двадцатки». Для достижения цели вакцинирования 40% населения во всех странах к концу 2021 г. и 70% к середине 2022 г. члены «двадцатки» обязались увеличить поставки вакцин, необходимых медицинских препаратов и лекарственных средств в развивающиеся страны, повысив их прозрачность и предсказуемость, устранять ограничения в финансировании, продолжить поддержку Инициативы по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19, воздерживаться от несовместимых с правилами ВТО экспортных ограничений. Было принято решение о создании Целевой рабочей группы по вопросам финансирования и здравоохранения.

Одним из источников финансирования восстановления экономик и достижения ЦУР должны стать средства нового общего выпуска специальных прав заимствования (СПЗ) на сумму, эквивалентную 650 млрд долл., осуществленного МВФ в августе 2021 г. Члены «двадцатки» договорились о перераспределении странами с сильной внешней позицией части выделенных СДР (около 100 млрд долл.) в целях оказания поддержки уязвимым странам

1 Римская декларация лидеров «Группы двадцати». URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5729>

и о создании МВФ нового Трастового фонда на цели повышения потенциала к восстановлению и устойчивости (РСТ)¹. Важным, но недостаточным для обеспечения восстановления и достижения ЦУР шагом стало обязательство активизировать усилия членов «двадцатки» и Парижского клуба в рамках Общих принципов долгового урегулирования после завершения Инициативы по предоставлению отсрочки долговых платежей странам с низким уровнем доходов². Хотя, по оценкам МВФ, сумма отсроченного долга до конца действия Инициативы составит 12,7 млрд долл., в то время как объем подлежащей к 2030 г. оплате задолженности развивающихся стран (без учета Китая) достигает 1 трлн долл.³, а отсроченные платежи просто увеличат бремя обслуживания с 2022 г., «двадцаткой» даже не рассматривалась возможность списания долгов или создания системного механизма реструктуризации суверенной задолженности.

Восстановление экономики и процветание

В условиях необходимости стимулирования восстановления экономики, с одной стороны, и повышения инфляции, задолженности и рисков оттока капитала – с другой, члены форума договорились избегать преждевременного сворачивания мер поддержки, одновременно обеспечивая финансовую стабильность, долгосрочную бюджетную устойчивость и защиту от негативных рисков и «побочных эффектов». «Двадцатка» подтвердила свою ценность как механизма координации макроэкономической политики развитых и развивающихся стран.

Долгожданное решение было достигнуто по реформе международных правил налогообложения. «Группа двадцати» одобрила проект соглашения инклюзивного механизма по реализации плана «Группы двадцати» ОЭСР по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения. Проект предусматривает перераспределение прав на налогообложение избыточной прибыли крупнейших ТНК (20–30% прибыли свыше установленного уровня) в пользу юрисдикции, в которой осуществляется рыночная деятельность, и введение минимального глобального налога 15% на прибыль ТНК⁴. Решения должны быть доработаны в 2022 г. и вступить в силу в 2023 г. По оценке ОЭСР, перераспределение прав должно принести более 100 млрд долл., а минимальный налог – около 150 млрд долл. ежегодно, содействовать справедливости налогообложения и инклюзивному росту.

«Группа двадцати» не вернулась к обязательству по отказу от протекционистской торговой и инвестиционной политики, которое было ключевым в ее торговой повестке до 2017 г. Члены «двадцатки» признали необходимость

1 URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2021/10/08/blog100821-sharing-the-recovery-sdr-channeling-and-a-new-trust>

2 До конца декабря 2021 г.

3 Trade and Development Report 2021. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2021_en.pdf

4 Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>

устранения напряженности и перекосов в торговых и инвестиционных отношениях, обязались работать над обеспечением равных условий для создания благоприятной торговой и инвестиционной среды, реализацией реформы и совершенствованием всех функций ВТО. За обтекаемыми формулировками стоят острые разногласия между членами «семерки» и Китаем, Россией, Индией и рядом других стран относительно «искажающих рыночные условия» субсидий и требований местного компонента, «цифрового протекционизма», в том числе локализации хранения данных, и принципов цифровой торговли, принятых накануне Римского саммита «Группой семи».

Несмотря на значительное количество обязательств по цифровой экономике, новых договоренностей в этой сфере не достигнуто. «Двадцатка» подтвердила намерение активизировать усилия в направлении цифровой трансформации производства, технологических процессов, услуг и бизнес-моделей. В части безопасности договорились усилить сотрудничество для обеспечения безопасности ИКТ, устранения общих уязвимостей и угроз, борьбы с киберпреступностью, а также укрепления доверия к цифровой среде за счет обеспечения безопасности в Интернете. Ввиду существенных различий по вопросам управления данными и их трансграничной передачи удалось договориться лишь о продолжении работы над углублением общего понимания и выявлением общих подходов к регулированию. Диалог должен быть продолжен в рамках Рабочей группы по цифровой экономике.

Воссоединение членов «Группы семи» после вступления в должность 46-го президента США Джо Байдена, приверженность Италии «зеленому курсу» ЕС и общим трансатлантическим ценностям отразились в значительном уровне согласованности повестки председательства с приоритетами «Группы семи» 2021 г. и планом ЕС по достижению климатической нейтральности к 2050 г. В этом контексте для сохранения роли «двадцатки» в качестве ключевого форума экономического сотрудничества было необходимо обеспечить многосторонность выработки решений и учет приоритетов развивающихся стран и стран с формирующимися рынками. Не без усилий, но это удалось.

В целом председательство стало вполне успешным. «Двадцатка» продемонстрировала исторически высокий уровень исполнения обязательств предшествующего саммита (86%). Согласовано 225 конкретных решений. Продолжилось институциональное строительство. «Группа двадцати» сохранила роль ключевого форума экономического сотрудничества развитых и развивающихся стран.

6.6.2. БРИКС: 15 лет сотрудничества

Россия внесла существенный вклад в укрепление БРИКС как института, способствующего сближению позиций, развитию отношений между членами, усилению роли «пятерки» в глобальном управлении и реформированию системы международных институтов. В рамках третьего председательства России в 2020 г. удалось согласовать экстренные меры по преодолению пандемии и актуализировать долгосрочные планы совместной работы. Индийское председательство определило в качестве приоритетов 2021 г. обеспечение

преемственности и консолидацию сотрудничества, сформулировав девиз «15-летие БРИКС: пятистороннее сотрудничество стран в интересах обеспечения преемственности, укрепления взаимодействия и принципа консенсуса».

Юбилейный год был омрачен новыми волнами пандемии. Индия, Бразилия и Россия оказались в пятерке наиболее пострадавших стран с 33 млн, 21 млн и 7 млн заболевших к саммиту 9 сентября¹. Соответственно, члены БРИКС сфокусировали усилия на борьбе с COVID-19 внутри стран, продолжили работу по созданию Комплексной системы раннего предупреждения рисков возникновения массовых инфекционных заболеваний и Центра БРИКС по разработке и исследованию вакцин, поддержали глобальные усилия по укреплению систем здравоохранения, предоставили более миллиарда доз вакцин, в том числе на безвозмездной основе, в рамках международного сотрудничества. «Пятерка» поддержала предложение России по взаимному признанию национальных документов о вакцинации и результатов тестирования и инициативу Индии о снятии патентной защиты на вакцины с учетом элементов гибкости, заложенных в Соглашении ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности и Дохийской декларации «Соглашение по ТРИПС и общественное здравоохранение».

В контексте реализации «Стратегии экономического партнерства БРИКС до 2025 г.» приняты «дорожная карта» по торговым и инвестиционным аспектам сотрудничества и «План действий стран БРИКС по сотрудничеству в области сельского хозяйства на 2021–2024 гг.». Особое внимание «пятерка» уделила сбалансированному достижению всех ЦУР, включая переход к устойчивым моделям потребления и производства, сохранение биоразнообразия, реализацию целей Парижского соглашения на основе принципа общей, но дифференцированной ответственности с учетом различных национальных условий. Подчеркивая роль цифровизации, ИКТ и данных в достижении ЦУР, «пятерка» не вышла на какие-либо совместные инициативы по новым направлениям: регулированию цифровых платформ, управлению данными и цифровым валютам. В ходе председательства Китая в 2022 г. можно ожидать конкретных предложений от КНР и дальнейшего обсуждения инициативы Индии о создании платформы БРИКС по цифровым общественным благам. В части цифровой безопасности члены БРИКС подтвердили готовность к реализации «Дорожной карты» практического сотрудничества по обеспечению безопасности в сфере использования ИКТ и намерение продолжать работу над формированием нормативно-правовых рамок для сотрудничества по вопросам международной информационной безопасности, но не договорились, будут ли они включать межправительственное соглашение БРИКС, как предлагает Россия, или двусторонние соглашения между государствами объединения, как предлагает Бразилия.

Члены БРИКС вновь заявили о приверженности укреплению многосторонности и реформированию международных институтов, прежде всего завершению реформы квот и системы управления МВФ, восстановлению

¹ WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. URL: <https://covid19.who.int/table>

нормального функционирования двухуровневой системы разрешения споров ВТО, реформированию главных органов ООН. Одновременно продолжилось строительство внутренних механизмов сотрудничества, в том числе Партнерства БРИКС по новой промышленной революции, Фонда облигаций в национальных валютах, пула условных валютных резервов и Нового банка развития (НБР).

В 2021 г. НБР расширил членство¹, увеличил объем финансирования проектов и поддержки мер по социально-экономическому восстановлению стран – членов «пятерки», продолжил размещение ценных бумаг на международном рынке. Для содействия экономическому восстановлению совет директоров одобрил выделение трех оставшихся из 10 млрд долл. согласованного в 2020 г. Механизма чрезвычайной помощи: 1 млрд для России в поддержку плана правительства по стимулирующим выплатам медицинскому персоналу, 1 млрд для ЮАР на поддержку создания рабочих мест, 1 млрд для восстановления экономической активности и занятости в Китае. Средства были привлечены в том числе за счет выпуска и размещения трехлетних облигаций объемом 5 млрд юаней на китайском межбанковском рынке, пятилетних облигаций объемом 1,5 млрд долл. и трехлетних облигаций объемом 2,25 млрд долл. на международных рынках. НБР стал первым из многосторонних банков, включившим в работу Стандарты ПРООН по оценке воздействия на ЦУР для эмитентов облигаций². Одобренные НБР в 2021 г. инвестиции в проекты устойчивой и цифровой инфраструктуры составили почти 1,5 млрд долл.

По итогам работы БРИКС в 2021 г. согласовано 73 конкретных обязательства. Несмотря на глобальные вызовы пандемии и социально-экономического кризиса, внутренние проблемы и напряжение в отношениях между членами, членам БРИКС удалось обеспечить преемственность, укрепить сотрудничество и сохранить динамику институционального развития. Россия сыграла существенную роль в медиации противоречий между Индией и Китаем. Средний уровень исполнения решений Московского саммита БРИКС составил 72%.

6.6.3. Международный валютный фонд: наращивание ресурсов кредитования и пробуксовка реформ Фонда

В 2021 г. Россия, имеющая статус страны – кредитора Международного валютного фонда (МВФ), продолжила участие в механизмах обеспечения его кредитных ресурсов, формируемых в первую очередь за счет квот государств-членов. Квота России сохранилась на неизменном уровне, который с 2016 г. составляет 12,9037 млрд единиц специальных прав заимствования (СПЗ) (на начало декабря 2021 г. 1 СПЗ составляло около 1,4 долл.)³. Сохранились и обязательства в рамках дополнительных к квотным ресурсам «линий защиты» – в Новых соглашениях о заимствованиях, в рамках которых потенциальные обязательства России составляют 8,88 млрд СПЗ (соглашение для

1 Одобрено присоединение ОАЭ, Уругвая и Бангладеш.

2 UNDP releases SDG Impact Standards for Bond Issuers. URL: <https://www.undp.org/press-releases/undp-releases-sdg-impact-standards-bond-issuers>

3 Russian Federation and the IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>

России действует до 16 ноября 2022 г.)¹, и Двустороннем соглашении о заимствованиях с обязательствами в СПЗ, эквивалентными 3,9 млрд долл. (обязательства действуют до 31 декабря 2023 г. и могут быть продлены еще на один год)². Участие России в механизмах кредитования МВФ наряду с другими членами Фонда является вкладом в поддержание его кредитного потенциала на уровне примерно в 1 трлн долл. за счет удвоения с 2020 г. Новых соглашений и перезаключения Двусторонних соглашений о заимствованиях. Это важно с учетом резкого роста потребности в ресурсах МВФ из-за пандемии COVID-19, которая не могла быть удовлетворена за счет увеличения квотного капитала, поскольку 15-й общий пересмотр квот не был проведен, а текущий 16-й должен быть завершен только в 2023 г. Вклад России в механизмы МВФ может способствовать наращиванию финансирования со стороны Фонда для минимизации кризисных явлений в наиболее нуждающихся странах и, как следствие, снижению трансграничных кризисных эффектов для российской экономики.

На фоне продолжающейся пандемии COVID-19 МВФ принял решение о масштабной поддержке мировой экономики путем распределения 456 млрд СПЗ, или примерно 650 млрд долл. В предыдущий раз масштабное распределение СПЗ, объем которого составил эквивалент 250 млрд долл., осуществлялось в 2009 г. и было направлено на преодоление последствий мирового финансового кризиса. Предложения выпустить дополнительные СПЗ в объеме не менее 500 млрд долл. для борьбы с текущим кризисом впервые прозвучали еще весной 2020 г. Несмотря на задержку принятия решения, директор-распорядитель МВФ Кристалина Георгиева считает выпуск СПЗ «прививкой для мировой экономики во время беспрецедентного кризиса»³. Однако эффективность нового распределения СПЗ для помощи наиболее пострадавшим от кризиса странам ограничена не только его запоздалостью. Выпуск был распределен пропорционально квотам стран в МВФ, соответственно, более 60% средств получили страны с высоким уровнем дохода, не испытывающие дефицита резервов. На США пришлось более 17% распределения, тогда как на страны с низкими доходами – лишь около 3%. На Россию пришлось 2,71% объема распределения, т.е. эквивалент 17,5 млрд долл.⁴

Поскольку СПЗ не считаются физическим активом, их необходимо конвертировать, чтобы получить возможность использовать на цели, отличные от транзакций с МВФ. Страны-члены вправе продавать и покупать СПЗ, отдавать их в залог, обмениваться в рамках механизма свопов, занимать и одалживать, получать безвозмездно от других стран. Важно, что в отличие от кредитных

1 IMF Concludes Steps to Maintain its Lending Capacity. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/01/08/pr214-imf-concludes-steps-to-maintain-its-lending-capacity>

2 Loan Agreement between the Central Bank of the Russian Federation and the International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/News/press-release/2021/pr214/pr214-signed-russia-2020-borrowing-agreements.ashx>

3 MF Governors Approve a Historic US\$650 Billion SDR Allocation of Special Drawing Rights. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/30/pr21235-imf-governors-approve-a-historic-us-650-billion-sdr-allocation-of-special-drawing-rights>

4 2021 General SDR Allocation. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/special-drawing-right/2021-SDR-Allocation>

программ МВФ распределение СПЗ не несет за собой условий и обязательств со стороны стран-членов. Несмотря на призывы МВФ и инициативы некоторых стран «двадцатки» (суммарно на 45 млрд долл.) о перераспределении новых СПЗ в пользу более бедных государств через РСТ или Трастовый фонд МВФ на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГТ) для увеличения кредитования стран с низким доходом, решений в этом направлении российской стороной принято не было – Банк России, в распоряжение которого поступили СПЗ, добавил их к своим международным резервам.

Помимо финансовых отношений, в 2021 г. продолжились консультационная деятельность и техническая поддержка со стороны МВФ в России. В феврале 2021 г. состоялась пресс-конференция по итогам проведенных в 2020 г. ежегодных консультаций с миссией МВФ в рамках статьи IV Устава Фонда¹. Была отмечена необходимость ускорения роста на основе реализации структурных реформ по развитию инфраструктуры, облегчения условий ведения бизнеса, совершенствования институциональной и правовой среды. В этой связи важно продолжать работу в рамках «регуляторной гильотины» и национальных проектов, избегая при этом существенного увеличения доли государства в экономике².

В феврале 2021 г. была запущена очередная Программа оценки финансового сектора (FSAP) России, проводимая МВФ и Всемирным банком каждые пять лет. Программа включает два основных компонента – модуль по стабильности и модуль по развитию, – предполагающих дистанционный анализ регулирования и надзорных практик в финансовом секторе, а также интервью с представителями регуляторов и частного сектора. В рамках реализации FSAP в России будет проведен анализ системных рисков, инструментов макропруденциальной политики, регулирования банковского сектора и рынка ценных бумаг, инструментов управления кризисными ситуациями. По итогам Программы будут подготовлены итоговые доклады, публикация которых ожидается в начале 2022 г.³

В целом характер взаимодействия России и МВФ сохранил в 2021 г. направленность последних лет. Россия последовательно исполняет обязательства, обусловленные статусом страны – кредитора Фонда, однако, как и ранее, остаются нереализованными соответствующие российским интересам реформы его капитала и управления, включая повышение доли квот и голосов государств с формирующимися рынками и развивающихся стран, пересмотр формулы расчета квот и изменение состава корзины СПЗ за счет включения в нее новых резервных валют.

1 Раздел 6. Институциональные изменения. URL: <https://www.iep.ru/files/text/trends/2020/06.pdf>

2 Transcript of the Russia 2020 Article IV Consultation Press Briefing. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/02/09/tr020921-transcript-of-the-2020-article-iv-consultation-on-russia-press-briefing>

3 Информация об участии Банка России в Программе оценки финансового сектора (FSAP) МВФ и Всемирного банка в 2021 г. URL: http://www.cbr.ru/press/pr/?file=24022021_191749pr.htm

6.6.4. Группа Всемирного банка: сотрудничество в условиях моратория на новые проекты в Российской Федерации

Приоритетом взаимодействия России с Группой Всемирного банка (ГВБ) в 2021 г. оставалась совместная научно-исследовательская и экспертно-аналитическая работа в сфере макроэкономического моделирования и прогнозирования, а также стандартов финансового регулирования¹.

В отношениях России и ГВБ сохраняются характерные для последних лет долгосрочные проблемы². Продолжается введенный основной организацией ГВБ – Международным банком реконструкции и развития (МБРР) – в 2014 г. мораторий на одобрение новых проектов на территории России. По данным на начало декабря 2021 г., осуществлялась реализация четырех проектов, одобренных до введения моратория, в области совершенствования систем сбора статистики, сохранения культурного наследия, развития коммунального хозяйства и гидрометеорологической службы, суммарный объем финансирования которых со стороны МБРР составляет 370 млн долл.³ Другими институтами ГВБ также были сохранены финансовые ограничения по взаимодействию с Россией, действующие с 2014 г. Аналогично взаимодействию России и МВФ проблемой остается отсутствие прогресса в реализации реформ акционерного капитала и управления в интересах стран с формирующимися рынками и развивающихся стран.

Вместе с тем с учетом необходимости преодоления социально-экономических последствий пандемии продолжается сотрудничество России с ГВБ в научно-исследовательской и экспертно-аналитической области. Помимо отмеченного выше совместного с МВФ участия в Программе оценки финансового сектора России, в 2021 г. Всемирный банк опубликовал очередные 45-й⁴ и 46-й⁵ выпуски Доклада об экономике России. Представленные в них заключения и рекомендации в целом совпадают с содержащимися в экспертных материалах МВФ. В частности, последний выпуск доклада отмечает негативное влияние ограничительных мер по борьбе с пандемией COVID-19 на динамику экономического роста. Несмотря на замедление по этой причине темпов роста российской экономики во втором полугодии 2021 г., в целом за год эксперты ГВБ ожидают ее роста на 4,3%, что выше ранее прогнозируемых значений, в 2022 г. рост замедлится до 2,4% и в 2023 г. – до 1,8%. В долгосрочной перспективе развитие российской экономики будет зависеть в первую очередь от успешности реализации структурных реформ. Отдельно эксперты ГВБ отметили влияние на экономический рост «Стратегии долгосрочного

1 Группа Всемирного банка. URL: <https://www.cbr.ru/today/ms/smo/wb/>

2 Раздел 6. Институциональные изменения. URL: <https://www.iep.ru/files/text/trends/2020/06.pdf>

3 Проекты. URL: https://projects.vsemirnyjbank.org/ru/projects-operations/projects-list?lang=ru&countrycode_exact=RU&os=0

4 Russia's Economic Recovery Gathers Pace, Says New World Bank Report. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/26/russia-s-economic-recovery-gathers-pace-says-new-world-bank-report>

5 Amidst Strong Economic Rebound in Russia, Risks Stemming from COVID-19 and Inflation Build, Says World Bank Report. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/12/01/amidst-strong-economic-rebound-in-russia-risks-stemming-from-covid-19-and-inflation-build-says-world-bank-report>

развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов», опубликованной в октябре 2021 г. По их мнению, амбициозная двойная задача ускорения экономического роста до уровня в среднем 3% в год и экологизации экономики потребует мер, направленных на повышение конкурентоспособности российской экономики и ограничение издержек, связанных с «зеленым» переходом¹. Ключевая рекомендация в этой связи связана с перераспределением средств, предоставляемых в форме энергетических субсидий российским потребителям, которые, по оценке экспертов Всемирного банка, составили в 2019 г. 1,4% ВВП².

В 2021 г. в отношениях России и ГВБ сохранились ограничения, существующие уже 7 лет. В этих условиях осуществляется традиционное взаимодействие в экспертно-аналитической сфере, а приоритетность финансового сотрудничества с ГВБ неуклонно снижается, и основными партнерами России в этой области становятся альтернативные институты, прежде всего НБР и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ).

6.6.5. Всемирная организация здравоохранения: развитие глобальной системы здравоохранения в период пандемии

В 2021 г. в рамках Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) Россия концентрировалась на приоритетах институционального сотрудничества и укрепления ВОЗ; помощи развивающимся странам и регистрации вакцины «Спутник V».

Ситуация с распространением коронавирусной инфекции подтолкнула членов ВОЗ к выработке новых подходов к борьбе с эпидемиологическими вызовами в глобальном масштабе. На 74-й ежегодной сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2021 г. было согласовано решение о созыве специальной сессии 29 ноября – 1 декабря 2021 г. с целью выработки международного соглашения по обеспечению готовности к пандемическим явлениям³. Данное направление представляется важнейшим в деятельности ВОЗ в 2021 г., поскольку формирует структурные и институциональные основы взаимодействия государств в сфере борьбы с пандемическими угрозами в будущем.

1 декабря 2021 г., по итогам проведения сессии, было заявлено о создании межправительственного переговорного органа для выработки и согласования «конвенции, соглашения или иного международного документа по профилактике пандемии, обеспечению готовности и ответным мерам»⁴.

1 46 Russia Economic Report. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099050011302118976/pdf/P17756206d40310aa0a5e109d6fa60bc55a.pdf>

2 Energy Subsidies in Russia. Size, Impact, and Potential for Reform. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/099125011302110190/pdf/P1750280ca1db807e08cea076ac354e401b.pdf>

3 The Seventy-fourth World Health Assembly closes. URL: <https://www.who.int/news/item/31-05-2021-the-seventy-fourth-world-health-assembly-closes>

4 World Health Assembly agrees to launch process to develop historic global accord on pandemic prevention, preparedness and response. URL: <https://www.who.int/news/item/01-12-2021-world-health-assembly-agrees-to-launch-process-to-develop-historic-global-accord-on-pandemic-prevention-preparedness-and-response>

Российская сторона выразила поддержку данного решения, о чем заявил министр здравоохранения России Михаил Мурашко, выступая на открытии специальной сессии 29 ноября 2021 г. Также министр подчеркнул, что работа над новым документом должна быть инклюзивной и транспарентной, а сама новая конвенция не должна дублировать уже существующие документы, в частности Медико-санитарные правила ВОЗ, остающиеся основным юридически обосновывающим документом по вопросам обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения¹.

Сохраняют важность и иные аспекты деятельности ВОЗ. Россия выступила со-организатором двух мероприятий Организации на 76-й сессии Генеральной ассамблеи ООН в сентябре 2021 г. – в частности, по достижению задач ЦУР в сфере борьбы с неинфекционными заболеваниями и психическими расстройствами², а также с туберкулезом³.

В рамках работы Европейского регионального бюро (ЕБР) ВОЗ в 2021 г. представители России приняли участие в ряде совместных инициатив со странами Европы и СНГ. В частности, в октябре 2021 г. ЕБР были проведены имитационные учения для мобильных лабораторий быстрого реагирования в целях наращивания потенциала готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. Полевой компонент учений прошел в Казани с 1 по 15 октября 2021 г. В ходе учений были отработаны процедуры и минимальные стандарты для мобильных лабораторий быстрого реагирования на этапе их развертывания⁴.

На гуманитарном направлении сотрудничества Россия продолжает выступать в качестве донора международной помощи в сфере здравоохранения по линии организации. Так, 15 июня 2021 г. в Афганистан были доставлены 39 т наборов для оказания неотложной медицинской помощи и медикаментов для борьбы с холерой, переданных правительством Российской Федерации. Представителем ВОЗ в Афганистане была выражена благодарность Правительству РФ за вклад в поддержание функционирования системы здравоохранения страны⁵.

Наконец, важнейшим направлением деятельности остается затянувшийся процесс квалификации российской вакцины от коронавирусной инфекции

1 Россия выразила готовность помочь создать договор о готовности к пандемиям. URL: <https://ria.ru/20211129/pandemiya-1761317054.html>

2 Meeting the Noncommunicable Diseases and Mental Health-related SDG Targets: the urgent need to scale up catalytic financing and technical support. URL: <https://www.who.int/news-room/events/detail/2020/09/22/default-calendar/meeting-the-non-communicable-diseases-and-mental-health-related-sdg-targets>

3 Official UN General Assembly Side Event: Progress and Multisectoral Action Towards Achieving Global Targets to End TB. URL: <https://www.who.int/news-room/events/detail/2021/09/24/default-calendar/official-UNGA-side-event-on-TB-2021>

4 ЕРБ ВОЗ и GOARN проведут вторые имитационные учения для мобильных лабораторий быстрого реагирования в целях дальнейшего наращивания потенциала готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. URL: <https://www.euro.who.int/ru/media-centre/events/events/2021/10/who-europe-and-goarn-second-simulation-exercise-for-rapid-response-mobile-laboratories-for-stronger-emergency-response-preparedness>

5 Afghanistan receives shipment of medical kits to support health care delivery services. URL: <https://www.who.int/news/item/15-06-2021-afghanistan-receives-shipment-of-medical-kits-to-support-health-care-delivery-services>

«Спутник V» (Gam-COVID-Vac) для экстренного применения. В мае – июне 2021 г. комиссия ВОЗ провела инспекции на четырех предприятиях, производящих вакцины «Спутник V», и выявила шесть групп недочетов на предприятии «Ufa Vitamin Plant», касающихся достоверности результатов микробиологического мониторинга и обеспечения должного выполнения асептических процедур. Выявленные недостатки послужили причиной приостановки процесса регистрации¹. В октябре 2021 г. ВОЗ возобновила процесс квалификации российской вакцины² и по состоянию на ноябрь 2021 г. ожидает поступления новых данных от российской стороны³.

Россия продолжает содействовать укреплению позиций ВОЗ как центрального элемента глобальной системы здравоохранения посредством участия в выработке новых договоренностей по наиболее актуальным глобальным проблемам, поддержке действующих механизмов сотрудничества, а также оказания помощи развивающимся государствам под эгидой организации. Кроме того, Россия неоднократно выступала в поддержку укрепления ВОЗ в рамках иных международных институтов, в том числе «Группы двадцати» и БРИКС.

6.6.6. ООН: новый этап в переговорах по международной информационной безопасности

Ключевым достижением России на платформе ООН в 2021 г. стал сдвиг в многосторонних переговорах по проблемам международной информационной безопасности (МИБ). Переговоры находились в состоянии стагнации начиная с 2017 г. из-за неготовности участников пойти на компромисс в дискуссии о применимости норм международного права к использованию ИКТ государствами. США и их союзники исходят из полной и безоговорочной применимости существующего международного права к сфере использования ИКТ. Согласно российской позиции, вероятным следствием прямого применения права государств на самооборону в реалиях киберпространства может стать использование кибероружия в обход существующих механизмов, включая Совет Безопасности ООН.

Из-за наличия противоречий между американским и российским подходами в 2018 г. были запущены два переговорных процесса – в рамках Рабочей группы открытого состава (РГОС) и Группы правительственных экспертов (ГПЭ). РГОС была создана в соответствии и резолюцией ГА ООН «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», соавторами которой выступили Россия и еще 32 страны, в том числе страны БРИКС и ШОС, кроме Бразилии⁴. ГПЭ была создана согласно

1 PAHO Press Briefing on #COVID19 in the Americas. URL: <https://twitter.com/i/broadcasts/1RDGIPakevVGL>

2 Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process. URL: https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_COVID_VAX_20Oct2021.pdf

3 Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process. URL: https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_COVID_VAX_11Nov2021.pdf

4 Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/73/27>

инициированной США при поддержке ЕС и других развитых стран резолюции ГА ООН «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности»¹. Россия участвовала в деятельности обеих групп, стремясь обеспечить взаимодополняемый характер переговорного процесса и сближение позиций.

В период с марта по май 2021 г. РГОС² и новый состав ГПЭ³ представили итоговые доклады о своей работе. Параллельные переговоры на двух площадках не привели к формированию общих подходов к применению норм международного права для предотвращения конфликтов в киберпространстве – в обоих документах содержится указание на необходимость продолжения обсуждения наряду с иными компромиссными заключениями рекомендательного характера. Согласование двух докладов тем не менее продемонстрировало стремление сторон продолжать переговоры и готовность «вынести за скобки» существующие противоречия, озвученные в заключении председателя РГОС⁴.

На этом фоне совместное выдвижение Россией и США в октябре 2021 г.⁵ проекта резолюции «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности и поощрение ответственного поведения государств в сфере применения информационно-коммуникационных технологий»⁶ можно считать настоящим прорывом. Решение стало возможным благодаря сближению между двумя странами, последовавшему после встречи Президента РФ В.В. Путина и Президента США Д. Байдена в Женеве в июне 2021 г., где стороны договорились активизировать обмен информацией о киберугрозах. Текст резолюции прошел обсуждения в рамках РГОС и ГПЭ. В случае если выдвинутая резолюция будет принята на общем голосовании Генеральной Ассамблеи ООН, созданная усилиями России РГОС станет ключевой переговорной площадкой по вопросам МИБ под эгидой ООН.

Принятие совместной резолюции не должно стать поводом для избыточного оптимизма. В основе выдвинутого проекта лежит компромисс – так, в отношении вопроса о юридическом статусе принимаемых многосторонних решений резолюция говорит о возможности их разработки, но не их обязательности. Новой РГОС предстоит разрешить эту дилемму с учетом

- 1 Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/266>
- 2 Open-ended working group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. Final Substantive Report. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-report-A-AC.290-2021-CRP.2.pdf>
- 3 Report of the Group of Governmental Experts on Advancing responsible State behaviour in cyberspace in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/06/final-report-2019-2021-gge-1-advance-copy.pdf>
- 4 Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. Chair's Summary. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Chairs-Summary-A-AC.290-2021-CRP.3-technical-reissue.pdf>
- 5 Коспонсорами российско-американской резолюции выступили 53 государства, в том числе те страны, которые в 2018 г. критиковали проект российской резолюции о созыве РГОС.
- 6 Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности и поощрение ответственного поведения государств в сфере применения информационно-коммуникационных технологий. URL: <https://undocs.org/ru/A/C.1/76/L.13>

обоснованных опасений относительно зависимости успеха работы платформы от состояния отношений между ведущими участниками переговоров.

6.6.7. Итоги 26-й Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата

Конференция ООН по изменению климата, которая проходила с 31 октября по 12 ноября, стала одним из главных международных событий 2021 г. Объявление цели достижения углеродной нейтральности к середине века ведущими экономиками мира, принятие новых стратегий выхода из кризиса и роста на основе «зеленых» инвестиций, технологий и энергоперехода, несогласованная ст. 6 Парижского соглашения, а также растущее осознание необходимости оперативных коллективных действий и давление со стороны гражданского общества определили очень высокие ожидания от встречи в Глазго. В результате переговоров удалось добиться определенных успехов по большинству направлений, однако прогресс в достижении целей Парижского соглашения (не допустить повышения температуры больше 1,5°C) остается ограниченным.

В Глазго ведущие страны объявили о стремлении обеспечить баланс между выбросами парниковых газов и их поглощением. Всё сокращение выбросов в представленных стратегиях осуществляется исключительно на территории конкретной юрисдикции, не предусматривается межстрановая торговля единицами снижения выбросов, что может быть менее экономически эффективно, чем реализовывать климатические проекты и снижать выбросы там, где это делать дешевле. Большинство государств собираются достичь цели через снижение выбросов на 80–90% с компенсацией остатка за счет роста поглощения. Подход России отличается от этой схемы: предполагается к 2050 г. сократить выбросы только на 15% от уровня 2019 г. (с 2119 до 1830 млн т)¹. При этом поглощения с 2019 по 2050 г. должны увеличиться более чем в 2 раза (с 535 млн до 1200 млн т). Это обеспечит 65% абсорбции планируемых выбросов, чтобы выйти на целевые нетто-выбросы в 630 млн т к 2050 г. Совокупно это даст сокращение выбросов с 3113,4 млн т в 1990 г. до 630 млн т к 2050 г. (итоговое сокращение составит 80%). Несмотря на то что Россия теоретически способна компенсировать эмиссию парниковых газов в планируемом объеме, на практике потребуются колоссальные усилия для обеспечения эффективности климатических проектов, реформа системы управления лесами, последовательная политика предотвращения и борьбы с лесными пожарами. Пока в «Стратегии развития с низким уровнем выбросов парниковых газов» проработанность этого аспекта не соответствует той значимости, которая ему отводится в достижении нейтральности в текущей конфигурации политики.

Для России главной целью участия в КС26 было согласование условий реализации ст. 6 Парижского соглашения. По ст. 6.2 было принято «Руководство»

1 Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fW032e2yA0BhtlpyzWfHaiUa.pdf>

по торговле единицами снижения выбросов между странами¹. Одно из главных противоречий ст. 6 – двойной учет – было снято через разрешение на передачу только единиц сокращения, полученных после 2021 г., и создание единого реестра, который ведет Секретариат РКИК. По ст. 6.4, которая особенно интересна России в контексте старта имплементации климатических проектов, были согласованы «Правила, условия и процедуры» для специальных проектов и программ, создающих единицы снижения выбросов². Образован Наблюдательный совет, который будет одобрять проекты. В решении нет ограничений на типы проектов и программ. После сложных переговоров, в результате принципиальной позиции Бразилии и Индии, выработано решение, которое не исключает, но минимизирует использование проектов и единиц механизма чистого развития Киотского протокола. Ожидается, что вся схема реализации ст. 6.4 может быть запущена к 2023 г., что совпадает со сроками старта российской системы климатических проектов, но более реалистично начало в 2024–2025 гг. Также создана возможность для координации двусторонних и многосторонних инициатив (пограничные платежи, налоги, стандарты, критерии) в рамках статьи 6.8 в будущем. Сторонами была одобрена «Рабочая программа» по нерыночному сотрудничеству, создан комитет, планируются обсуждения. Однако в ближайшие годы сложно ожидать старта реализации положений статьи.

Вопросы климатического финансирования развивающихся стран являются менее приоритетными для России, так как страна не является ни обязательным донором, ни реципиентом помощи. Однако важно отметить, что в Глазго вновь были зафиксированы общие объемы климатического финансирования, мобилизованного развитыми странами (включая частные средства) в размере не менее 100 млрд долл. в год. Решение КС26 призывает развитые страны удвоить финансирование адаптации (примерно до 40 млрд долл. в год).

В Глазго также был запущен ряд международных инициатив: декларация по метану, по лесам, по углю, по океану. Россия была соавтором инициативы по сохранению лесов, но не присоединилась к инициативам по метану и углю. Отсутствие России в клубе метанового сотрудничества создает риски быть исключенными из формирования международного режима и принятия дискриминирующего регулирования, притом что Россия является вторым эмитентом этого газа. Также важно отметить, что Китай и США заключили двустороннее соглашение о скоординированных действиях в ближайшие 10 лет, включая действия в сфере электроэнергетики, развития ВИЭ, снижения эмиссии метана, сокращения использования угля³. Китай подает сигнал, что является ответственным участником глобального климатического регулирования, который готов развивать сотрудничество по этому направлению, в том числе

1 Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12a_PA_6.2.pdf

2 Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf

3 China-US Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Actions in the 2020s. URL: <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>

с западными партнерами. Россия, к сожалению, пока не выстраивает соответствующую внешнеполитическую линию.

В рамках КС26 России удалось добиться необходимых условий для лесных климатических проектов, которые будут играть решающую роль в достижении целевой доли поглощения: получилось предусмотреть для них более длинные периоды выпуска единиц (для обычных проектов – 5 лет и два продления, для лесных – 15 лет плюс две возможности продления). Также ст. 6.4 не устанавливает обязательных требований к климатическим лесным и другим природным проектам, что позволяет определять их конфигурацию исходя из национальных приоритетов.

В целом КС26 можно считать успешной для России. Однако создание новых климатических клубов и подписание соглашений без участия России создают вызовы национальным интересам. Необходимо максимально оперативно проработать наполнение «Стратегии» конкретными мерами, включая ценообразование на углерод, возможно, пересмотреть соотношение сокращения выбросов и поглощения. Важно участвовать в переговорах на всех доступных площадках при максимально высоком уровне представительства, так как, несмотря на многочисленную делегацию России на КС26 и важную роль в согласовании технических аспектов Соглашения, отсутствие первых лиц государства воспринимается как сигнал о неготовности страны брать серьезные обязательства и ослабляет переговорную позицию по стратегическим направлениям.

6.6.8. «Зеленая сделка» и «Северный поток-2» в отношениях России и Европейского союза

В 2021 г. отношения России с одним из ключевых экономических партнеров – ЕС остались напряженными, тенденции к улучшению и возобновлению сотрудничества по важным направлениям не наблюдалось, экономические санкции, действующие с 2014 г., были продлены. При этом ЕС представил целый ряд инициатив, которые могут в кратко- и особенно долгосрочном периоде повлиять на социально-экономическое развитие России.

Меры имплементации и интернационализации «Зеленой сделки», которая была представлена в 2019 г. и в 2021 г. продолжила наполняться конкретными предложениями по реализации ее целей (Пакет «Fit for 55»), окажут как прямое влияние на интересы России через установление требований для входа на рынок, так и косвенно через сокращение спроса на углеводороды. Самой обсуждаемой инициативой пакета «Зеленой сделки» в России стал механизм трансграничной углеродной корректировки (СВАМ). После публикации законопроекта стало понятно, что ситуация не настолько драматичная, как изначально предполагалось, благодаря отсутствию в списке отраслей энергоносителей, а также учету на начальном этапе только прямых выбросов. СВАМ предполагает время на обкатку и предоставление информации о выбросах без покупки сертификатов с 2023 до 2025 г., бесплатные разрешения хоть и в убывающем объеме, но фактически сохраняются в рамках системы торговли квотами ЕС до 2035 г. СВАМ создает возможности для «переупаковки»

активов и производственных процессов: можно направлять в ЕС наименее углеродоемкую продукцию, и импортеры российских товаров будут покупать меньше сертификатов. В текущем проекте регламента предусматривается отчетность по прямым и косвенным выбросам, но при покупке сертификатов предполагается учет только прямых выбросов до получения достаточной информации выработки методологии оценки. Стоит, однако, иметь в виду, что возможно ужесточение условий CBAM. В первую очередь может начаться учет косвенных выбросов при покупке сертификатов уже при нынешнем варианте механизма. Электроэнергия в России достаточно углеродоемкая, что негативно скажется на общем следе экспортируемых продуктов. Также после 2035 г. можно ожидать расширения CBAM на новые сектора, в том числе на энергоносители. Это сильнее ударит по экспортным интересам России.

В 2021 г. «Двадцатка» поддержала инициативу ЕС по созданию Международной обсерватории по выбросам метана как международного органа по сбору, верификации и учету данных. ЕС готов предложить свои технологии по фиксации выбросов метана, которые позволяют определять их количество в любой точке земного шара. В рамках климатической конференции в Глазго была создана новая Глобальная инициатива по метану. Для России, второго эмитента метана в мире, возникают риски принятия дискриминационного регулирования другими акторами из-за неучастия в инициативах.

Предложенные ЕС более амбициозные цели по доле возобновляемой энергетики в общей матрице (не менее 40% к 2030 г.), энергоэффективности (сокращение потребления первичной (39%) и конечной (36%) энергии к 2030 г.) приведут к сокращению спроса на российские углеводороды, доходы от продажи в Европу которых составляют важную часть бюджета страны. Если в отношении газа можно ожидать даже определенный рост спроса в период до 2030 г. в процессе замещения в ЕС угля на менее грязные источники, то другие энергоносители потеряют спрос на европейском рынке. Однако увеличение потребления газа может не состояться из-за нарастающих политических противоречий.

В 2021 г. завершилось строительство «Северного потока-2», который может обеспечить поставку дополнительных 55 млрд кубометров газа в ЕС напрямую, однако запуск его эксплуатации затягивается, в том числе из-за давления некоторых членов ЕС и США. 16 ноября Федеральным агентством по сетям Германии (BNetzA) были приостановлены процедуры сертификации Nord Stream 2 AG в связи с необходимостью создания оператора в юридической форме в соответствии с законодательством Германии, которое направлено на обеспечение соблюдения требования Директивы ЕС относительно общих правил внутреннего газового рынка по разделению функций поставки, транспортировки и распределения. Однако и после создания немецкой дочерней компании – собственника немецкого отрезка СП-2 ее сертификация в качестве независимого оператора не гарантирована и точно не будет скорой. Процесс сертификации может занять до 10 месяцев, что позволяет Европейской комиссии высказать свое мнение по проекту решения, прежде чем оно будет принято. В случае расхождения с заключением комиссии,

ЕК может инициировать расследование в Суде ЕС. Кроме того, польская государственная энергетическая компания PGNiG подала заявку на право представить доказательства против газопровода¹.

После того как немецкий регулятор отложил одобрение ввода в эксплуатацию «Северного потока-2», в Европе разгорелся энергетический кризис, цены на газ сразу выросли на 17%. «Газпром» полностью выполняет свои обязательства по долгосрочным контрактам, однако целый ряд факторов (ожидание холодной зимы, сокращение поставок газа в Европу из Норвегии, сокращение выработки электроэнергии из ветряков, общий рост спроса на газ в мире) в сочетании с низкими запасами в странах ЕС и недостаточным предложением газа на спотовом рынке привели к скачку цен. Такая ситуация может быть полезна России в краткосрочном периоде, так как делает еще более актуальным увеличение поставок газа, обеспечить которые может запуск «Северного потока-2». Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе ситуация может развиваться не в пользу России, если в результате нарастания политических противоречий, давления противников трубопровода и слишком высоких цен на газ будет принято решение по интенсификации процесса перехода на возобновляемые источники энергии. Быстрое наращивание ВИЭ осуществить невозможно, но могут быть сделаны необходимые инвестиции для предотвращения кризисов в будущем. В дальнейшем ЕС, помимо роста доли ВИЭ и энергоэффективности, может сделать центральной целью укрепления энергетической безопасности диверсификацию поставок газа и снижения зависимости от России.

В целом отношения России и ЕС остаются напряженными, по многим вопросам невозможно достичь какого-либо компромисса, даже очевидно выгодный для некоторых влиятельных стран ЕС «Северный поток-2» постоянно сталкивается с сопротивлением по политическим мотивам. В интересах России развивать на национальном уровне климатическую политику и регулирование и осуществлять энергетический переход, чтобы снижать негативные последствия некоторых мер «Зеленой сделки», а также зависимость экономики от экспорта углеводородов в Европу.

6.6.9. ШОС: 20 лет сотрудничества

Председательствующий в 2021 г. в ШОС Таджикистан предложил партнерам сосредоточиться на углублении торгово-экономического сотрудничества, на преодолении последствий пандемии, на взаимодействии в вопросах цифровизации и климата.

Еще на саммите 2020 г. Президент Таджикистана Э. Рахмон заявил, что создание специализированных финансовых институтов ШОС будет одним из приоритетов юбилейного двадцатого года сотрудничества ШОС. Однако согласовать конкретные шаги по созданию Фонда развития и Банка развития

1 PGNiG and PST expect to be granted participation in certification proceedings concerning Nord Stream 2. URL: <https://en.pgnig.pl/news/-/news-list/id/pgnig-and-pst-expect-to-be-granted-participation-in-certification-proceedings-concerning-nord-stream-2/newsGroupId/1910852?changeYear=2021¤tPage=1>

ШОС в целях реализации «Стратегии развития ШОС до 2025 г.»¹ не удалось. Российская сторона продолжает настаивать на необходимости консолидации усилий по линии Межбанковского объединения (МБО) ШОС² и его координации с Деловым советом³. В рамках МБО ШОС принята «Стратегия развития на среднесрочную перспективу (2022–2026 гг.)» и новая «Стратегия МБО ШОС», включающая ответственное финансирование и внедрение «зеленых» технологий в экономику. Прорабатывается расширение практики кредитования в национальных валютах и использования национальных валют при реализации совместных проектов, продолжается согласование «дорожной карты» по постепенному увеличению доли национальных валют во взаимных расчетах, что должно способствовать снижению зависимости экономик ШОС от внешних факторов, сокращению расходов на конвертацию и транзакционных издержек⁴.

С учетом роли цифровизации для стимулирования экономического роста запущен механизм совещаний руководителей министерств и ведомств государств – членов ШОС, ответственных за развитие информационных технологий. Россия заявила о готовности поделиться со странами ШОС своими продуктами и наработками в цифровой сфере, в том числе в области 5G, больших данных, искусственного интеллекта и электронных государственных услуг, а также регуляторными практиками внедрения цифровых инноваций, как, например, закон о создании экспериментальных правовых режимов, который позволяет снимать ограничения для реализации инновационных проектов⁵. Цифровизации и построению инновационной экосистемы стран – членов ШОС должно способствовать создание Пула технопарков ШОС, предложенного Казахстаном⁶. Россия, в которой в настоящее время количество действующих и создаваемых промышленных технопарков составило 73 объекта, может внести существенный вклад в развитие Пула.

В 2021 г. на буксующем энергетическом трэке⁷ состоялась первая встреча министров энергетики, одобрен проект Концепции сотрудничества

1 Выступление Генерального секретаря ШОС Владимира Норова на четвертой встрече министров финансов и председателей центральных (национальных) банков государств – членов ШОС. URL: http://rus.sectesco.org/archive_news/20210904/775052.html

2 Межбанковское объединение (МБО) ШОС создано в 2005 г. в развитие решения Совета глав правительств (премьер-министров) государств – членов ШОС (СГП) от 2004 г. о формировании Фонда развития Организации. В связи с серьезными расхождениями в подходах было принято предложение российской стороны работать по двум направлениям – собственно Фонду развития и «банковскому пулу», который позднее трансформировался в МБО. URL: https://www.mid.ru/sanhajskaa-organizacia-sotrudnicestva-sos-/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/939476

3 Заседание Совета глав правительств государств – членов ШОС. URL: <http://government.ru/news/43901/>

4 Там же.

5 Максим Решетников: Россия готова поделиться наработками в сфере цифровых технологий со странами ШОС. URL: https://economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_rossiya_gotova_podelitsya_narabotkami_v_sfere_cifrovyyh_tehnologiy_so_stranami_shos.html

6 О заседании экспертов государств – членов ШОС по обсуждению проекта Концепции создания Пула технопарков ШОС. URL: <http://rus.sectesco.org/news/20210225/722653.html>

7 Формально созданный в качестве совещательного механизма в 2013 г. Энергетический клуб ШОС так и не стал реально действующим институтом. Функции координационной переданы Деловому совету ШОС.

государств – членов ШОС в сфере энергетики, утверждены профильные механизмы многостороннего сотрудничества – Совещание министров энергетики государств: членов ШОС и функционирующая на базе Энергетического клуба ШОС Рабочая группа¹. Россия предложила также провести межмидовские консультации по вопросам декарбонизации экономики.

Состоялось второе Совещание руководителей министерств и ведомств, отвечающих за вопросы охраны окружающей среды, в рамках которого была достигнута договоренность о создании Специальной рабочей группы по вопросам охраны окружающей среды и принят План мероприятий по практической реализации Концепции сотрудничества в области охраны окружающей среды на период 2022–2024 гг. Принятие предложенной Узбекистаном Программы «Зеленого пояса», первого нормативного документа в области климатической политики, должно способствовать укреплению сотрудничества по использованию и внедрению современных энерго- и ресурсоэффективных, экологически чистых технологий.

Важным шагом стала поддержка инициативы России по формированию Большого евразийского партнерства (БЕП) с участием стран ШОС, Евразийского экономического союза, Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, а также других заинтересованных государств и многосторонних объединений в интересах создания в Евразии пространства широкого, открытого, взаимовыгодного и равноправного взаимодействия².

Вопросы экономического сотрудничества не могли потеснить проблемы региональной безопасности в повестке ШОС. В контексте ухода США из Афганистана и прихода к власти талибов особое значение имеет согласованная позиция ШОС по помощи в предотвращении гуманитарной катастрофы, поддержке инклюзивного мирного процесса и содействию становлению Афганистана в качестве независимого, нейтрального, единого, демократического и мирного государства, свободного от терроризма, войны и наркотиков. Планируется консолидация усилий по линии Контактной группы ШОС – Афганистан в рамках председательства Узбекистана в ШРС в 2022 г.

Таким образом, продолжилось институциональное развитие ШОС, дальнейшее расширение членства³, подключение к работе стран-партнеров⁴, согласованы совместные документы по цифровизации, климату и энергетике, борьбе с трансграничными эпизоотическими заболеваниями и преодолению негативных социально-экономических последствий пандемии COVID-19. Однако сохраняются противоречия по вопросам создания финансовых институтов ШОС, предстоит большая работа по формированию концепции и наполнения конкретными параметрами идеи БЕП. С учетом заинтересованности России в укреплении ШОС и создании БЕП важно было бы поддержать

1 Генеральный секретарь ШОС Владимир Норов: «Пространство ШОС представляет собой колоссальный по своим объемам рынок энергетических ресурсов и их источников». URL: <http://rus.sectsco.org/news/20210812/771511.html>

2 Декларация двадцатилетия ШОС. URL: <http://rus.sectsco.org/politics/>

3 Начата процедура присоединения Ирана.

4 Приняты решения о предоставлении статуса партнера по диалогу Государству Катар, Арабской Республике Египет и Королевству Саудовская Аравия.

учреждение Банка ШОС, который мог бы стать важным фактором при согласовании модальности сотрудничества, ресурсом влияния России и источником финансирования приоритетных для РФ проектов в БЕП.

6.6.10. Сотрудничество в ЕАЭС: развитие цифровой и климатической повесток

Развитие и углубление интеграционных процессов и сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза является одним из приоритетов внешнеэкономической политики России.

21 мая главы государств ЕАЭС утвердили «Основные ориентиры макроэкономической политики на 2021–2022 годы». Документ нацелен на выход на траекторию опережающего развития с темпами роста в 4,5–5,5% в год¹. Макроэкономическая стабильность и наращивание объемов инвестиций стали первыми ориентирами политики. В рамках этого направления обсуждались задачи развития общего платежного пространства, разработан проект Соглашения о допуске брокеров и дилеров одного государства ЕАЭС к участию в торгах на биржах других членов, в котором предоставляется право национальным биржам признавать лицензии брокеров и дилеров, выданных в государствах Союза, и обеспечивать им возможность участия в торгах для заключения договоров купли-продажи ценных бумаг и производных финансовых инструментов. Кроме того, для гармонизации процедур по взаимному признанию выпусков ценных бумаг и допуску их на биржи разработан проект Соглашения о взаимном допуске к размещению и обращению ценных бумаг на организованных торгах в государствах ЕАЭС.

Вопросы «зеленой» экономики занимали центральное место в ЕАЭС в 2021 г. Было объявлено о планах разработать евразийские программы низкоуглеродного развития, создана рабочая группа высокого уровня по сближению позиций в рамках климатической повестки, инициирована выработка совместных мер по поддержке наиболее уязвимых секторов промышленности, формируется банк климатических инициатив для презентации разработанных в союзных государствах технологий. В октябре было принято заявление об экономическом сотрудничестве государств – членов ЕАЭС в рамках климатической повестки². В нем лидеры подчеркнули важность международного обмена и недискриминационного использования технологий, выступили за сближение подходов к мониторингу и верификации выбросов и поглощения парниковых газов, взаимное признание механизмов обращения углеродных единиц, систем подтверждения происхождения электрической энергии. Главы государств заявили о намерении развивать экономическое сотрудничество по климатической повестке исходя из принципов функционирования единого рынка. В ЕЭК также обсудили необходимость начала совместной научно-исследовательской деятельности в сфере водорода, перспективными

1 В ЕАЭС определили основные ориентиры макроэкономической политики. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/v-eaes-opredelili-osnovnyie-orientiry-makroekonomicheskoy-politiki/>

2 Заявление об экономическом сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического союза в рамках климатической повестки. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/966/Zayavlenie-ramka-.pdf>

проектами могли бы стать совместные предприятия по производству электролизеров.

В рамках цифровой повестки был запущен первый цифровой проект Союза – «Работа без границ»¹. ЕЭК начала работу над созданием Международного соглашения о трансграничном обороте данных в ЕАЭС. Ожидается, что его принятие позволит создать общие механизмы защиты прав участников оборота данных, будет способствовать снижению затрат компаний по выходу на цифровое пространство других стран, что приведет к расширению рынков для инновационной продукции из государств ЕАЭС. Была создана Рабочая группа высокого уровня по вопросам цифровой трансформации для работы над Соглашением, а также для выработки подходов по реализации приоритетных направлений цифровой повестки в ЕАЭС.

В рамках развития единого рынка важными событиями стали утверждение плана по отмене роуминга в ЕАЭС, одобрение «дорожной карты» по развитию электронной торговли, предусматривающей разработку соответствующей нормативно-правовой базы, обеспечение безбарьерного перемещения товаров, а также контроль и противодействие недобросовестным практикам, взаимодействие с третьими сторонами; принятие пакета документов для пилотного проекта в области внешней электронной торговли товарами с интернет-площадок.

В целом в 2021 г. Россия, партнеры и институты ЕАЭС сотрудничали для развития интеграции и укрепления позиций на международной арене. Принятие стратегии по данным является важнейшим условием развития цифровых рынков в ЕАЭС и повышения их конкурентоспособности, необходимо активизировать работу по данному направлению. Развитие климатической повестки ЕАЭС особенно важно в контексте наполнения конкретными мерами «Стратегии развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов». В ЕАЭС необходимо обеспечить реализацию «Концепции по внедрению принципов «зеленой» экономики в 2023 г.». Набор действий, предложенный Комиссией, – выстраивать систему углеродного регулирования, взаимное признание углеродных правил, единые методологии расчетов углеродного следа и углеродных единиц, реализация «сквозных» евразийских инвестиционно-климатических проектов, отказ от введения климатических барьеров в торговле внутри ЕАЭС, мотивируемых различиями в регуляторной нагрузке – позволит обеспечить основу для сотрудничества и совместного ответа на общие вызовы². Основным драйвером развития всех процессов в ключевых сферах является Комиссия, инициативы которой довольно инертно воспринимаются странами-членами. Это является главным барьером для

1 В ЕАЭС запущен первый цифровой проект «Работа без границ». URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_eaes_zapushchen_pervyy_cifrovoy_proekt_rabota_bez_granic.html. Другими проектами являются евразийская сеть промышленной кооперации, субконтракта-ции и трансфера технологий, экосистема цифровых транспортных коридоров Евразийского экономического союза, а также цифровое техническое регулирование в рамках Союза.

2 Аналитический доклад «О международных подходах к разработке и внедрению принципов, мер и механизмов «зеленой» экономики». URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/939/Doklad_Zelenaya_ekonomika_PDF_sayt.pdf

развития и углубления интеграции в ЕАЭС. Повышение эффективности взаимодействия между наднациональным и национальным уровнями является ключевым для будущего ЕАЭС, его места в международной системе и возможности реализовывать и укреплять через участие в нем национальные интересы.

* * *

Несмотря на усиление тенденции к установлению новых правил и консолидации лидерства стран «Группы семи» в системе международных институтов, России вместе с партнерами по БРИКС и ШОС удалось сдержать дальнейшую деградацию многосторонности и укрепить свою роль как одного из ключевых участников глобального управления. В контексте повышения значения цифровизации и климатической повестки и стремления «семерки» использовать эти сферы для усиления своих позиций в мировой системе экономических отношений для преодоления риска утраты влияния России потребуются более активная политика в ключевых многосторонних институтах. Достижение национальных целей цифровой трансформации и низкоуглеродного развития может стать ресурсом влияния России в международном сотрудничестве по климату и цифровой экономике и мировой системе в целом.