

Раздел 6. Институциональные проблемы

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация

6.1.1. Динамика государственного сектора в российской экономике

В связи с принятием в ноябре 2010 г. прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. российское правительство не утверждало последние два года очередные приватизационные программы подобно тому, как это происходило в 2000-е годы. Между тем именно эти документы содержали данные о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале на начало календарного года. В силу этого достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике указанных составляющих государственного сектора непосредственно в 2012 г., нет, хотя некоторые основные тенденции могут быть оценены на основе данных, озвученных руководителями федеральных органов власти, и информации Росимущества (*табл. 1*).

Так, число АО с госучастием за 13 месяцев (с начала 2012 г. по 1 февраля 2013 г.) сократилось более чем на 1/5 (примерно на 600 ед.), в том числе за период с середины октября 2012 г. по начало февраля 2013 г. – примерно на 260 ед. Количество ФГУПов за эти неполные 4 месяца уменьшилось примерно на 130 ед., а объектов казны выросло более чем на 750 ед. Общая площадь земель, находящихся в федеральной собственности, за 13 месяцев (с начала 2012 г. по 1 февраля 2013 г.) увеличилась на 19% (или без малого на 200 млн га).

Итак, по состоянию на 1 февраля 2013 г. основными объектами системы управления федеральным имуществом выступали 1795 ФГУПов, 2325 АО с госучастием, 20246 федеральных государственных учреждений (ФГУ).

В отношении основной массы унитарных предприятий (77%) полномочия собственника осуществляли федеральные органы исполнительной власти совместно с Росимуществом, в отношении 15% ФГУПов – государственные академии наук (РАН и отраслевые академии), в отношении 4% – Минобороны России, еще по 2% предприятий курировались различными государственными корпорациями (ГК) и Управделами Президента РФ.

Таблица 1

Динамика количества организаций, использующих федеральное имущество, и объектов, учтенных в реестре в 2012–2013 гг. (ед.)

Дата	ФГУП	АО с государственным участием	ФГУ	Объекты казны	Земельные участки	
					ед.	га
На 1 января 2012 г.	...	2933	...	1 369 446*	...	1007930198
На середину октября 2012 г.	1927	2587	21 127	86 630	314490	...
На 1 февраля 2013 г.	1795	2325	20 246	87 382/ около 250 тыс.**	314490/ 238420***	1,2 млрд / 554 млн***

* Всего объектов, учтенных в реестре федерального имущества.

** В числителе – по материалу Минэкономразвития России «Управление федеральным имуществом» к Государственной программе по управлению федеральным имуществом на период до 2018 г., в знаменателе – из выступления министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г.

*** В числителе – всего, включая неучтенные земли, в знаменателе – только по учтенным землям.

Источник: www.gosim.ru; www.esopomy.gov.ru, доклад заместителя министра экономического развития – руководителя Росимущества О.К. Дергуновой по вопросу «Повышение качества управления государственной собственностью» на Коллегии Минэкономразвития России 30 ноября 2012 г.; материал Росимущества «Управление федеральным имуществом», 2013; выступление министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г.

В структуре 2325 АО с госучастием 52% занимают АО с полным (100%) пакетом акций, которыми управляет Росимущество. На другом полюсе находятся 25% АО, где размер госпакета составляет менее 2% капитала.

В отношении управления АО с государственным участием в выступлении министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г. было отмечено, что доля госслужащих в органах управления госкомпаний (с учетом ревизионных комиссий) составляет 65%. В 2011 г. в состав органов управления примерно 700 АО с участием государства было включено 1,5 тыс. профессиональных директоров, из них 362 независимых директора и 1143 профессиональных поверенных.

В то же время в материале Минэкономразвития РФ к Государственной программе по управлению федеральным имуществом на период до 2018 г. содержится информация о 1512 профессиональных поверенных и 601 независимом директоре. По всей вероятности, эти цифры относятся к 2012 г., поскольку данные из выступления главы Минэкономразвития России, относящиеся к 2011 г., примерно совпадают с опубликованными в предыдущем обзоре российской экономики. При этом не вполне ясным остается вопрос о привлечении в сектор АО, акции которых находятся в федеральной собственности, профессиональных директоров. Можно лишь предположить, что доля АО, имеющих профессиональных директоров, заметно выросла в прошлом году, но за счет не столько количественного увеличения численности профдиректорского корпуса, сколько уменьшения количества АО с госучастием.

Из всего массива таких субъектов хозяйствования (2325 ед.) 66 (или 2,8%) включены в специальный перечень, и решения по ключевым вопросам управления ими принима-

ются на основании директив Правительства РФ. При этом в большинстве таких компаний не определены ключевые показатели эффективности, увязанные с принятыми положениями о вознаграждении руководящего состава. Из 66 АО, входящих в спецперечень, только в 20 обществах утверждены положения о вознаграждении и в 18 утверждены ключевые показатели эффективности в увязке с принятыми положениями о вознаграждениях.

По информации Минэкономразвития РФ, в рамках формирования проектов распоряжений Правительства РФ о выдвижении кандидатов в советы директоров (наблюдательные советы) АО, включенных в специальный перечень, на 2012/2013 корпоративный год значительно (на 45%) вырастет количество независимых директоров в советах директоров таких компаний (с 85 чел. в 2011/2012 корпоративном году до 123 чел. в 2012/2013 г.). При этом несколько сократится численность профессиональных поверенных (с 222 чел. в 2011/2012 г. до 212 чел. в 2012/2013 г.) и государственных служащих (с 165 чел. в 2011/2012 г. до 164 чел. в 2012/2013 г.)¹.

В то же время, по информации в СМИ², Минэкономразвития предложило увеличить количество чиновников в советах директоров ОАО, включенных в специальный перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ № 91-р, со 140 до 163 чел. Отчасти указанное увеличение обусловлено появлением в перечне 6 новых компаний (например, «Российские ипподромы» и концерн «Автоматика»).

Однако этот процесс должен затронуть и те компании, которые включены в перечень уже давно. Так, в подгруппе из 16 ведущих компаний («Газпром», РЖД, «АЛРОСА», «Ростелеком» и др.), только в 6 из них в советы директоров в 2012 г. входило 19 госслужащих, на 2013 г. предлагалось выдвинуть 45 чел., в результате чего количество госслужащих должно вырасти почти во всех этих компаниях (кроме ГАК «Оборонпромкомплекс»). В целом же количество компаний, где число госслужащих увеличивается (17 ед.), немногим превышает перечень компаний (11 ед.), где число госслужащих падает (например, Приокский завод цветных металлов, ЦНИИ «Электроприбор» и Центр технологий судостроения и ремонта).

Примерно в тех же масштабах предполагалось изменить присутствие независимых директоров: увеличить их представительство в 19 компаниях, сократить – в 11 (включая ВТБ, Россельхозбанк, «Зарубежнефть», «Первый канал», «Российские космические системы»), а их общее количество планировалось увеличить в 1,2 раза (с 90 до 108 чел.).

Имущественный комплекс, правообладателями которого являются федеральные государственные учреждения, включает более 430 тыс. зданий и сооружений, расположенных на 72 тыс. земельных участков общей площадью 32 млн га. В структуре объектов казны (873 82 ед.) преобладают здания, сооружения и помещения (93%), на движимое имущество приходится около 5%, еще 1% – на воздушные и морские суда.

¹ www.economy.gov.ru, 5 декабря 2012 г.

² Ушакова Д. Госслужащих вновь отправляют следить за бизнесом, www.izvestia.ru, 17 декабря 2012 г.

Совокупная номинальная стоимость всех указанных объектов, отраженная в реестре федерального имущества, составляет около 12 трлн руб. В то же время глава Минэкономразвития РФ заявил о том, что эта величина занижена на порядок и их реальная рыночная стоимость превышает 100 трлн руб. На официальном уровне такие оценки озвучены впервые за долгие годы.

Напомним, что в марте 2010 г. Росимущество опубликовало информацию о том, что впервые с 1991 г. реестр государственного имущества можно считать сформированным. Систематическая работа в этом направлении началась после утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества Постановлением Правительства РФ от 3.07.1998 г. № 696. Действующее ныне Положение об учете федерального имущества появилось 9 лет спустя в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16.07.2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», когда предыдущий документ был признан утратившим силу.

Таким образом, формирование реестра государственного имущества потребовало около 12 лет, растянувшись почти на все первое десятилетие 2000-х годов, тогда как острая необходимость располагать такой информацией имела еще в первой половине 90-х годов., по крайней мере, к моменту завершения чековой приватизации в середине 1994 г., когда приватизационный процесс еще оставался довольно интенсивным. Все это хорошо иллюстрирует реальное качество администрирования государственной экономической политики, причем в части, относящейся к непосредственным функциям государства.

В связи с этим разброс оценок стоимости государственного имущества неудивителен. Ее величина по общей номинальной стоимости прямо связана с полнотой сформированного к настоящему времени реестра, при этом имеются в виду не только количественные, но и качественные характеристики¹. Что касается реальной рыночной стоимости, то здесь очень много зависит от категории активов и используемых подходов к оценке. Если применительно к госпакетам акций давно созданных акционерных компаний, в принципе, возможна ориентация на котировки фондового рынка, то в отношении оценки таких активов, как унитарные предприятия, учреждения, земля и недвижимость, возникают большие сложности.

Например, основными подходами к оценке недвижимости являются сравнительный (на основе данных о недавних аналогичных сделках), затратный (на основе стоимости полного воспроизводства за вычетом износа) и доходный (на основе расчета стоимости будущих доходов от использования объекта). Очевидно, что даже при оценке недвижимости как таковой, не говоря уже об имуществе, правообладателями которого являются унитарные предприятия и учреждения, довольно трудно опираться на указанные параметры, например, из-за отсутствия аналогичных сделок или их разового характера. Хо-

¹ В выступлении главы Минэкономразвития РФ на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г. указывалось на то, что инвентаризацию федерального имущества планируется завершить в текущем году.

рошо известны схожие проблемы, возникающие при налогообложении имущества физических лиц, связанные с разницей оценок стоимости квартир, сделанных бюро технической инвентаризации (БТИ), и стоимости на основе цен на рынке жилья, а также определения кадастровой стоимости земли. Кроме того, весомая часть госимущества используется в некоммерческой деятельности (например, образование, здравоохранение) и при выполнении публичных функций (например, оборона, безопасность), а возникающий при этом доход является косвенным результатом его функционирования.

Поэтому озвученная оценка рыночной стоимости государственных активов является скорее потенциальной величиной.

Косвенным свидетельством этого являются оценки рыночной стоимости долей в компаниях, входящих в индекс ММВБ и напрямую принадлежащих Росимуществу (2,3 трлн руб.)¹, и относительно скромные величины бюджетных доходов от приватизации в 2000-е годы (хотя и заметно выросшие в 2011–2012 гг.).

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в период с середины 2010 г. и до середины 2012 г. следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2010–2012 гг.

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 июля 2010 г.*	74867**	7230	61493	3915	2229
На 1 января 2011 г.*	73498**	6761	60266	4051	2420
На 1 июля 2011 г.*	72047**	6245	59483	3928	2391
На 1 января 2012 г.*	69689**	5805	57839	3733	2312
На 1 июля 2012 г.*	69251**	5282	58049	3593	2327

* Учет федерального имущества приводится в соответствие с Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

** 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.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2010 г. (с. 7–11), в 2010 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2011 г. (с. 7–11), 2011 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2012 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2010–2012.

¹ При учете доли государства в самых дорогих компаниях, которые государство контролирует косвенно (например, «Газпром», «Роснефть», Сбербанк, «Ростелеком»), сумма вырастает до 6,1 трлн руб. См.: Россия впервые оценила собственное имущество // Ведомости. 08.02.2013, www.finance.rambler.ru

Как следует из *табл. 2*, общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось за два года (между 1 июля 2010 г. и 1 июля 2012 г.) на 7,5% (или более чем на 5,6 тыс. ед.), составив на 1 июля 2012 г. около 69,2 тыс. ед.

Основной причиной такого результата стало уменьшение количества унитарных предприятий на 27,0% (или почти на 1950 ед.). Относительно менее масштабным (на 5,6%) было сокращение количества учреждений, однако по абсолютной величине (более чем на 3,4 тыс. ед.) было более значительным. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, к 1 июля 2012 г. сократилось в большей степени – на 8,2% (или примерно на 320 ед.). При этом число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, выросло на 4,4%, а прирост их количества составил около 100 ед. В результате по состоянию на начало 2011 г. число этих хозяйствующих субъектов превысило 2,4 тыс. ед., став максимальным с момента их включения в состав государственного сектора экономики в самом конце 2002 г.

При этом за год с середины 2011 г. до середины 2012 г. общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 3,9% (или почти на 2,8 тыс. ед.).

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 15,4% (или почти на 1,0 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 2,4%. Его абсолютная величина оказалась несколько большей, чем по унитарным предприятиям (более 1,4 тыс. ед.), причем за 1-е полугодие 2012 г. имел место рост абсолютного числа госучреждений. В то же время количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, сократилось на 8,5% (или более чем на 330 ед.). Число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, сократилось на 2,7% (более 60 ед.), хотя в 1-м полугодии 2012 г. их количество слегка выросло, как и в случае с учреждениями.

Последний кризис поставил вопрос о его влиянии на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг). Мониторинг, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (*табл. 3*).

Однако, как следует из *табл. 3*, в 2011 г. и 1-м полугодии 2012 г., как и на протяжении всех 2000-х годов, наблюдался незначительный удельный вес государственного сектора по большинству показателей (не более 15–20%). Несколько большей его доля была по инвестициям (20–30%) и занятости (около 25%).

Таблица 3

Доля государственного сектора в экономике по основным показателям хозяйственной деятельности в 2009–2012 гг., %

Показатель	2009	2010	2011	1-е полугодие 2012 г.
1	2	3	4	5
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	11,5	9,8	16,5	16,6
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,1	9,0	16,7	16,5
- обрабатывающие производства	9,5	8,7	9,9	9,3
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	14,0	17,8	24,0	25,8
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	3,8	4,1	4,0	3,9
Пассажирооборот организаций транспорта*	63,2	56,1	65,3	61,7
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	76,6	78,4	38,1	79,1
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	93,8	93,6	36,4	94,3
Услуги связи**	13,9	15,2	13,4	13,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	74,4	73,4	73,8	72,5
Объем платных услуг, оказанных населению	16,5	18,9	18,8	18,6
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования***	22,8/ 17,1	24,5/ 17,8	28,8/ 21,3	26,0/ 19,7
Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,6	18,9	11,6	11,4
Доля среднесписочной численности работников государственного сектора	24,6	24,9	24,9	25,7

* Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

** Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

*** В числителе без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2009 г. (с. 13, 45, 47–48, 49, 52, 60–61, 62, 66–67, 87), в 2010 г. (с. 13, 46, 48–49, 50, 53, 61–62, 63, 67–68, 88), в 2011 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 1-м полугодии 2012 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 42–43, 44, 48–49, 69). М.: Росстат, 2010–2012 гг.

При всем этом официальная статистика отметила повышение удельного веса государственного сектора в 2011–2012 гг. по сравнению с 2009 г. в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, в инвестициях в основной капитал, в объеме платных услуг населению и по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

Наиболее внушительным увеличением удельного веса госсектора оказалось в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, где по итогам 1-го полугодия 2012 г. он приблизился к 26% (против 14% в 2009 г.). Нельзя не отметить и существенное увеличение доли государственного сектора в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) до 16,5% в 1-м полугодии 2012 г. против 10–11% в 2009–2010 гг.

Особо следует сказать о транспортных перевозках. С одной стороны, в 2011 г. статистикой отмечено резкое падение доли госсектора по показателям грузоперевозок и гру-

зооборота (до 36–38%), тогда как в 1-м полугодии 2012 г. их величины вновь вернулись на уровень 2009–2010 гг. (более 76–78 и 93% соответственно). С другой стороны, доля организаций государственного сектора в пассажирообороте транспортных организаций после заметного роста в 2011 г. (более 65%) в 1-м полугодии 2012 г. оказалась ниже уровня 2008–2009 гг.¹

Если рассматривать ситуацию более детально, то по итогам 2011 г. и в 1-м полугодии 2012 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, внутренние затраты на исследования и разработки).

В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи нефти, включая газовый конденсат (доля госсектора в 1-м полугодии 2012 г. составила 21,4% против 20,9% в 2011 г.), перевозок грузов и пассажиров транспортной авиацией, а также пассажирооборота автомобильного транспорта (без субъектов малого предпринимательства), всех статистически выделяемых видов платных услуг², где доля госсектора все равно не превышала половину. В 1-м полугодии 2012 г. к ним добавился внутренний водный транспорт, где доля госсектора превысила 20%.

Вместе с тем необходимо отметить, что вышеуказанные данные следует рассматривать, скорее, в качестве минимальных из-за сложности оценки удельного веса государственного сектора по причинам (1) ограниченной достоверности данных Росстата в условиях многоступенчатой системы корпоративного контроля во многих государственных компаниях, включающей несколько уровней (по аналогии с частными), (2) невозможности объективной и надежной оценки того опосредованного влияния на состояние имущественных отношений со стороны государства по результатам принятых в 2008–2009 гг. антикризисных мер и (3) возможной неполноты учета собственности органов публичной власти.

6.1.2. Приватизационная политика

Поскольку принятая в ноябре 2010 г. Правительством РФ приватизационная программа на 2011–2013 гг. на момент своего утверждения охватывала трехлетний период, в последующем в указанный документ вносились изменения и дополнения, причем их интенсивность в 2012 г. оказалась заметно выше, чем в предыдущем году. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2010 г. № 2102-р было принято 36 соответствующих нормативно-правовых акта, из которых 24 было издано в 2012 г. против 11 в 2011 г. (еще один появился в самом конце 2010 г.).

¹ Для показателей, характеризующих сферу транспортных перевозок, указанные тренды требуют уточнения по итогам 2012 г. в целом.

² В данном контексте в статистической отчетности выделяются транспортные, медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги.

Наиболее важным содержательным отличием изменений 2012 г. стала серьезная радикализация приватизационных планов применительно к крупнейшим компаниям, где государством допускалось уменьшение своей доли в капитале за счет расширения перечня предлагаемых к приватизации активов.

Напомним, что изначальная версия действующей приватизационной программы включала 10 таких компаний, а в 2011 г. произошло лишь уточнение формата уменьшения доли государства в отношении Федеральной гидрогенерирующей компании («РусГидро») и Объединенной зерновой компании (ОЗК) с сохранением контрольного пакета акций в размере 50% плюс 1 акция.

В целом же процесс приватизации акций крупнейших АО в 2012–2013 гг. был конкретизирован Распоряжением Правительства РФ от 20.06.2012 г. № 1035-р.

К крупнейшим отнесены Объединенная зерновая компания (прекращение участия государства в уставном капитале), «Современный коммерческий флот» (50% минус 1 акция), «Росагролизинг» (49,9% минус 1 акция), Банк ВТБ (25,5% минус 1 акция), «Российские железные дороги» (25% минус 1 акция), Сбербанк (7,58% минус 1 акция) с перспективой прекращения участия государства в их капитале до 2016 г. (кроме Сбербанка и РЖД). Аналогичная мера заявлена и в отношении многих других компаний («Зарубежнефть», «РусГидро», «ИНТЕР РАО ЕЭС», «Международный аэропорт «Шереметьево», «Аэрофлот», Россельхозбанк и «АЛРОСА»). В ряде компаний доля государства подлежит сокращению («Транснефть», «ФСК ЕЭС», «Уралвагонзавод» (до 75% плюс 1 акция), Объединенные судостроительная и авиастроительная корпорации (до 50% плюс 1 акция)).

Помимо этого, в 2012 г. предполагалось уменьшение доли государства в капитале ОАО «РОСНАНО» до 90% путем выпуска и размещения дополнительных акций, а начиная с 2013 г. – отчуждение акций «Роснефти» с прекращением участия в капитале данной компании к 2016 г. ОАО «Роснефтегаз» (при допущении его в качестве инвестора при приватизации компаний ТЭКа до начала 2015 г. при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества).

Между тем сама «Роснефть» в 2012 г. осуществила крупнейшую за все время существования российского рынка корпоративного контроля сделку. Осенью стало известно о приобретении компании ТНК-ВР.

С обоими прежними акционерами (британская нефтяная компания ВР и консорциум ААР, в который входят «Альфа-Групп», Access Industries и Группа компаний «Ренова») уже подписаны различные документы, предусматривающие продажу их равных (по 50%) долей в ТНК-ВР. При этом доля ААР оценена в 28 млрд долл., а доля ВР – только в 17,1 млрд долл., но британская компания должна получить также 12,84% казначейских акций «Роснефти», находящихся на ее балансе. Кроме того, ВР заключила соглашение о приобретении у ОАО «Роснефтегаз», которому принадлежит более 75% акций

«Роснефти», дополнительного пакета акций НК «Роснефть» (5,66%). По завершении данных сделок ВР будет владеть 19,75% акций «Роснефти», включая уже имеющуюся у ВР долю в 1,25%. Сделка была завершена ранее намеченного срока в конце марта 2013 г.

Несомненно, что все это усилит позиции «Роснефти» как в российском топливно-энергетическом комплексе, так и на мировом рынке. В то же время необходимость значительных финансовых ресурсов (включая заемные) для осуществления данной сделки может минимизировать возможные эффекты от оптимизации активов и производственной деятельности, от повышения капитализации и улучшения имиджа компании, что, в свою очередь, способно оказать влияние на последующие перспективы приватизации.

Несмотря на радикальное расширение приватизационной программы 2011–2013 гг., содержащаяся в ней оценка объемов поступлений в федеральный бюджет осталась без изменений. В связи с этим стоит напомнить, что максимальные доходы от приватизации в прогнозном плане оцениваются в размере около 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг. с учетом рыночной конъюнктуры и в случае принятия Правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. Без их учета доходы от приватизации в 2011 г. оценивались всего лишь в 6 млрд руб., а в 2012 и 2013 гг. – по 5 млрд руб.

В контексте анализа доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества необходимо иметь в виду, что еще с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков) стали относиться к источникам финансирования дефицита бюджета. Поступления от продажи прочих активов (разнообразного имущества и земельных участков) учитывались в доходной части бюджета.

Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях, касающихся источников финансирования дефицита федерального бюджета, где в числе прочих присутствует лишь обобщенная статья по иным источникам без всякой конкретики.

То же самое можно сказать и о его проекте, внесенном в парламент российским правительством. Лишь в пояснительной записке к документу средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

Было заявлено о продолжении приватизации пакетов акций крупных инвестиционно привлекательных российских компаний, перечень которых в целом совпадает с содержащимся в приватизационной программе на 2011–2013 гг. (с учетом изменений и дополнений), на основании решений российского правительства при определении Правительством РФ конкретных сроков и способов приватизации с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. Реализация

данных мероприятий позволит обеспечить поступление в федеральный бюджет средств в объеме 427,7 млрд руб. в 2013 г., 330,8 млрд руб. в 2014 г., 595,1 млрд руб. в 2015 г.

Сопоставляя указанные данные с оценками Минфина России, можно отметить явное увеличение прогнозируемых поступлений от приватизации государственной собственности по сравнению с теми, что содержались в базовых документах ведомства двух предыдущих лет¹, не говоря уже о показателях, содержащихся в приватизационной программе на 2011–2013 гг. (табл. 4).

Таблица 4

**Оценки величины приватизационных доходов федерального бюджета
в 2011–2015 гг., млрд руб.**

Источник	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Прогнозный план (программа) приватизации и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.		6,0	5,0	5,0		
ОНБП на 2011 г. и плановый период на 2012 и 2013 гг.		298,0	276,1	309,4		
ОНБП на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.		298,0	276,1	309,4	300,0	
ОНБП на 2013 г. и плановый период на 2014 и 2015 гг.				380,0	475,0	385,0
Проект федерального бюджета на 2013 г. и плановый период на 2014 и 2015 гг. (пояснительная записка)				427,7	330,8	595,1

В то же время относительно последних «Основных направлений бюджетной политики» (ОНБП) на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг., датированных 18 июля 2012 г., приватизационные поступления 2013 г. увеличены на 12,6% (против 380 млрд руб.), но в 2014 г. предполагается их снижение на 30% (против 475 млрд руб.). На этом фоне прогноз ожидаемых в 2015 г. доходов от приватизации увеличен существенно – более чем в 1,5 раза (против 385 млрд руб.).

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета, довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и от их стоимости, что связано с процедурами оценки и конъюнктурой фондового рынка.

В принципе, ориентация на учет рыночной конъюнктуры и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, имеющих необходимые ресурсы, опыт и деловую репутацию, при исключительности прерогатив правительства в приватизационной сфере и фактическом отсутствии стороннего контроля над приватизацией предоставляет возможность получить достойное возмещение за приватизируемые активы. Действующий механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи.

Так, внесенные в июне 2012 г. изменения и дополнения в приватизационную программу 2011–2013 гг., касающиеся «РОСНАНО» и «Роснефти», не имеют прямого от-

¹ «Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.», «Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.».

ношения к пополнению федерального бюджета, а допущение возможности направления денежных средств, поступающих от приватизации акций акционерной компании «АЛРОСА» (при координации продажи акций, находящихся в региональной и муниципальной собственности), на развитие инфраструктуры Республики Саха (Якутия) будет, скорее, способствовать уменьшению бюджетных доходов, тем более что масштабы и пропорции такого использования доходов от приватизации никак не определены.

Более того, в тексте пояснительной записки к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг.» указывалось, что при формировании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния допускается использование части дополнительных нефтегазовых доходов на замещение источников финансирования дефицита федерального бюджета по решению Правительства РФ¹.

Аналогичная возможность финансового маневра была предусмотрена поправками в предыдущие федеральные бюджеты: на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.² и на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.)³, когда полученные в ходе их исполнения нефтегазовые доходы сверх определенной величины могли использоваться на замещение объемов государственных заимствований РФ и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ, либо на иные цели, установленные соответствующим законом⁴.

При этом стоит отметить подчиненную роль поступлений от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку они заметно уступают средствам, предполагаемым к привлечению по государственным заимствованиям (в 2013–2014 гг. – более чем втрое, в 2015 г. – более чем вдвое).

Вместе с тем, помимо возможного негативного воздействия на реализацию приватизационной программы вследствие серьезного ухудшения макроэкономической ситуации (например, наступления второй волны кризиса или глобальной рецессии), сохраняются заметные риски, связанные с недостаточной прозрачностью приватизационных процессов, с отсутствием должной транспарентности в отношении планов и подходов к приватизации крупных компаний, публичного объяснения мотивов (аргументов) в пользу принятия государством тех или иных решений. Принимая во внимание всегда острую и противоречивую общественную реакцию на приватизацию крупных компа-

¹ Правда, в тексте принятого Закона от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» об этом ничего не говорится.

² В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период на 2012 и 2013 гг.» от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 1.06.2011 г. № 105-ФЗ).

³ В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.» от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ (с изменениями, внесенными Законом от 5.06.2012 г. № 48-ФЗ, которым была повышена пороговая величина, при превышении которой возможно указанное использование нефтегазовых доходов).

⁴ Последнее касается только бюджета завершившегося года – дополнения, внесенные Законом от 28.07.2012 г. № 127-ФЗ.

ний, последнее представляется особенно важным с тем, чтобы «правила игры», взаимные обязательства государства и покупателей были ясны для общества. Существенным недостатком является и отсутствие анализа потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

Пока же анонсированный резкий разворот приватизационной политики в сторону отказа государства от контроля более чем в десятке крупнейших компаний общенационального значения не сопровождается никакими балансирующими мерами, за исключением возможности допущения использования специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») в отношении менее половины из них (Объединенная зерновая компания, «Зарубежнефть», «РусГидро», «Аэрофлот» и «АЛРОСА»).

Вопреки многочисленным декларациям о необходимости придания большей прозрачности приватизационному процессу к началу марта 2012 г. органами власти не были представлены обобщенные данные о ходе приватизационного процесса непосредственно в 2012 г. Не прозвучали они и в выступлении главы Минэкономразвития РФ на заседании правительства 7 февраля 2013 г., за исключением информации о величине доходов бюджета.

По косвенным признакам, исходя из данных, озвученных в этом выступлении, о том, что в программу приватизации за последние три года в целях акционирования было включено всего 284 унитарных предприятия, 70% из которых уже преобразовано в акционерные общества, и данных о приватизации ФГУПов в 2010–2011 гг. (в совокупности 205 ед.)¹, можно сделать осторожный вывод о приватизации примерно 100–140 предприятий в 2012 г.

Что касается приватизации госпакетов акций, то ранее в СМИ со ссылкой на пресс-службу Росимущества сообщалось о том, что в 2012 г. в рамках приватизации было продано 273 пакета акций акционерных обществ², что примерно на четверть меньше аналогичной величины за предшествующий 2011 г. Этот показатель, хотя и превосходит результаты, достигнутые в кризисный период 2008–2010 гг., уступает уровню 2006–2007 гг.

Всего в 2012 г. было совершено или находилось в конечных стадиях шесть приватизационных сделок объемом более 1 млрд руб. каждая.

Крупнейшей из них стала продажа в сентябре 7,58% акций Сбербанка, находившихся в собственности ЦБ РФ, за 159,3 млрд руб. Специфика сделки, связанная с особым –

¹ Правда, эта величина отражает количество ФГУПов, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации, но отнюдь не завершено акционирование. Так, в 2011 г. при 143 предприятиях, в отношении которых были приняты решения о приватизации посредством акционирования, зарегистрированы всего 42 ОАО.

² Приватизация принесет России около 3 трлн руб. за 4 года (РИА РосБизнесКонсалтинг. 07.02.2013 г.). Информация давалась РБК с указанием получения ее от Росимущества 16 января 2013 г., хотя на сайте Росимущества эта информация отсутствует.

публично-правовым – статусом продавца, отличным от классической роли органов власти по управлению имуществом, обусловила необходимость принятия специальных поправок в бюджет для того, чтобы обеспечить его должное пополнение из этого источника. В начале декабря 2012 г. было установлено, что часть средств, полученных Центробанком России от продажи акций Сбербанка, в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи указанных акций и их балансовой стоимостью, за вычетом суммы расходов, связанных с продажей указанных акций, подлежит перечислению в федеральный бюджет с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.¹

Второй по величине стала продажа в конце сентября 100% акций ОАО «СГ-Транс» за 22,77 млрд руб. «СГ-Транс» является крупнейшим в России железнодорожным перевозчиком, занимающимся транспортировкой, хранением и реализацией сжиженного углеводородного газа, располагая большим парком специальных цистерн. При участии в конкурсе, организатором которого выступала компания «Ренессанс Капитал», 4 компаний победителем была признано ОАО «АФК «Система»².

Также в начале осени прошедшего года через ЗАО «БНП ПАРИБА Банк», которое в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 3.11.2011 г. № 1920-р проводило мероприятия по организации и осуществлению отчуждения находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Апатит», были реализованы 26,67% принадлежащих государству акций данной компании, что составляет около 20% уставного капитала. Наивысшую цену (11,1 млрд руб.) на тендере предложило ОАО «ФосАгро» (при предоставлении агенту оферты от двух претендентов, тогда как всего было получено 6 заявлений о заинтересованности от российских и иностранных юридических лиц, из которых три подали заявки)³.

Госпакет акций (55% уставного капитала, или 73,33% обыкновенных акций) Ванинского морского торгового порта (Хабаровский край) был продан ООО «Мечел-Транс» за 15,5 млрд руб., а единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ отчуждения акций указанного ОАО еще в феврале 2012 г. был назначен «ВТБ Капитал».

Гораздо меньшую сумму (2,2 млрд руб.) удалось в совокупности выручить за блокирующий пакет акций (25,5%) Мурманского морского торгового порта, который был продан двум покупателям (ОАО «СУЭК» и Alfa Capital Holdings (Cyprus) Limited). Организатором торговли выступал ООО «Райффайзен Инвестмент»⁴.

Еще одной крупной сделкой 2012 г. стало приобретение группой «Сумма» в ходе дополнительной эмиссии доли (50% минус 1 акция) в Объединенной зерновой компа-

¹ В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.» от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ.

² «СГ-Транс» достанется АФК «Система» за 22,77 млрд руб., www.OilCapital.ru, 28 сентября 2012 г.

³ www.rosim.ru, 7.09.2012 г.

⁴ www.rosim.ru, 25.12.2012 г.

нии за 5,951 млрд руб. по закрытой подписке. Организатором сделки выступала подконтрольная Сбербанку компания «Тройка Диалог», которая должна была определить победителя по итогам конкурса.

В качестве примеров менее крупных приватизационных сделок можно привести продажи пакетов ОАО «ОПХ племзавод «Ленинский путь» (Краснодарский край, 100%, 1869,969 млн руб.) и «Обь-Иртышского речного пароходства» (Ханты-Мансийск, 25,5%, 474,589 млн руб.).

С точки зрения организации приватизационного процесса важным событием стало утверждение Постановлением Правительства РФ от 27.08.2012 г. № 860 давно ожидаемого после принятия поправок в Закон о приватизации в мае 2010 г. Положения об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме.

Коренным отличием приватизационного процесса в 2012 г. от предыдущего года стал возникший впервые за несколько предшествующих лет негативный фон.

В принципе, катализатором его появления можно считать известные осенние события вокруг компании «Оборонсервис», но большую лепту в него внесло и то, что происходило в связи со сделками по продаже активов, считавшихся инвестиционно привлекательными.

При продаже по закрытой подписке пакета акций Объединенной зерновой компании (ОЗК) в мае 2012 г. Федеральная антимонопольная служба (ФАС) усмотрела признаки нарушения в «создании препятствий хозяйствующим субъектам, имеющим намерение участвовать в покупке акций дополнительной эмиссии ОЗК, что привело к ограничению числа потенциальных инвесторов». В связи с этим ФАС обратилась в правительство с письмом о целесообразности проведения сделки в форме открытого размещения акций ОЗК.

Из 6 претендентов на размещаемый пакет, включая одного из крупнейших мировых зерновых трейдеров Louis Dreyfus, недовольство процессом размещения допэмиссии ОЗК высказывал лишь «Базовый элемент», интересы которого представлял агрохолдинг «Кубань». В середине мая компания заявила о «непрозрачности критериев отбора квалифицированных инвесторов» и о том, что «проведение размещения допэмиссии в форме закрытой подписки нарушает принципы свободной конкуренции»¹. Вскоре соответствующий иск был подан в ФАС, но в результате рассмотрения дело в отношении ОАО «ОЗК» и ЗАО «ИК «Тройка Диалог» в связи с отсутствием в действиях указанных хозяйствующих субъектов нарушений закона о конкуренции было прекращено.

Ставшие достоянием гласности факты злоупотреблений и вывода активов из созданного относительно недавно (осенью 2008 г.) холдинга «Оборонсервис» со всей очевидностью высветили весь комплекс проблем, существующих сегодня в сфере управления госимуществом и приватизации: (1) отсутствие внятных критериев целесообразности приватизации как таковой, особенно применительно к видам деятельности, связанным

¹ Ланин Д. ФАС готова оспорить приватизацию ОЗК, www.bfm.ru/news, 15.06.2012 г.

с обеспечением обороны и безопасности, (2) неочевидность достоинств организационно-правовой формы ОАО с точки зрения сохранности имущества и обеспечения интересов государства, (3) вопрос управляемости и подконтрольности для государства создаваемых по его инициативе интегрированных структур, (4) невозможность получения государством возмещения за внесенные туда ранее активы в случае их продажи, иницируемой холдингом, с риском возникновения ситуации, когда объектом корпоративного управления или дальнейшей приватизации становится оболочка головной компании, лишившаяся своих наиболее ценных дочерних производственных или финансовых активов, (5) широкое поле коррупциогенности, открывающееся при определении цены отчуждаемых активов только на основе норм закона об оценочной деятельности при отказе от использования категории нормативно устанавливаемой органами власти цены как минимально возможного ценового порога при продаже тех или иных объектов.

Напомним, что «Оборонсервис» представляет собой крупную интегрированную структуру, состоящую из 9 субхолдингов, 100% минус 1 акция каждого из которых были внесены в его уставный капитал. Тот же механизм имущественного контроля был предусмотрен для унитарных предприятий и АО при формировании капитала субхолдингов. Общее количество предприятий, предполагавшихся к интеграции в субхолдинги, даже после некоторых корректировок 2011 г. впечатляет: «Оборонстрой» (58 ед.), «Ремвооружение» (56 ед.), «Спецремонт» (45 ед.), «Авиаремонт» (39 ед.), «Военторг» (34 ед.), «Агропром» (30 ед.), «Красная Звезда» (20 ед.), «Оборонэнерго» (11 ед.), «Славянка» (4 ед.). Нельзя не обратить внимание и на то, что сам «Оборонсервис», 100% акций которого находится в федеральной собственности, несмотря на очевидную стратегическую значимость входящих в него предприятий, находился в перечне стратегических организаций всего полтора года (с конца 2009 г. по апрель 2011 г.).

Одним из краткосрочных последствий дела «Оборонсервиса» стало решение нового руководства военного ведомства временно приостановить реализацию высвобождаемого военного имущества с инвентаризацией ранее совершенных сделок.

Если рассматривать ситуацию более широко, с проекцией на государственный сектор в целом, то актуализируется проблема определения целесообразности и условий отчуждения компаниями с участием государства (главным образом АО) непрофильных активов, разносторонний характер которых допускает как негативное, так и позитивное влияние на оценку стоимости выставляемых на продажу госпакетов акций.

В связи с этим Минэкономразвития и Росимущество предлагают разрешить компаниям, включенным в прогнозный план приватизации на 2011–2013 гг., не избавляться от непрофильных активов по причине того, что примерно для половины таких компаний предварительная продажа непрофильных активов может привести к снижению их инвестиционной привлекательности и к потерям бюджетных доходов. При этом формирование перечня приватизируемых компаний, которые будут освобождены от отчуждения непрофильных активов, неизбежно становится предметом согласования между различными группами интересов, включая сами компании, как правило, предпочи-

тающие сохранять такие активы по целому ряду причин (инерция устоявшихся связей, возможность получения персоналом благ в натуральной форме, социальная ответственность, престиж и т.п.). При исключении из процесса отчуждения непрофильных активов крупных компаний с наиболее диверсифицированной структурой его масштабы становятся весьма ограниченными¹.

Сделка по продаже 100% акций компании «СГ-Транс» вызвала недовольство «Роснефти», дочерняя структура которой – «РН-Транс» – подала судебный иск к организатору конкурса – ООО «Ренессанс Брокер» – о признании незаконными ограничений по участию в приватизации. Первоначально суд встал на сторону «РН-Транса», запретив «Ренессанс Брокеру» совершать дальнейшие процедуры по отчуждению акций оператора из федеральной собственности. Однако в дальнейшем суд снял обеспечительные меры, «Роснефть» отказалась от претензий и отозвала иск. По неофициальной информации, это произошло после того, как новый владелец «СГ-Транса» – АФК «Система» – гарантировал «Роснефти» долгосрочный контракт на перевозки сжиженного углеводородного газа².

С учетом отказа ФАС допустить к участию в сделке и «Газпромтранс» можно сделать вывод о тенденции на отлучение крупнейших госкомпаний от приватизации. Еще раньше, в конце 2011 г., «Газпром энергохолдинг» отозвал ходатайство о покупке крупнейшей частной энергетической компании – «КЭС-Холдинг». Изначально предполагалось, что в новой структуре структурам «Газпрома» будет принадлежать 75% акций.

Перепродажа госпакета акций Ванинского морского торгового порта компанией «Мечел», о которой стало известно в январе 2013 г., спустя уже полтора месяца после покупки, еще раз ставит вопрос не только об оценке приватизируемых активов, но и о реальной мотивации российского бизнеса в ходе новой волны приватизации.

С одной стороны, руководство «Мечела» объяснило эту сделку необходимостью поиска базы для продаж угля, добываемого на Эльгинском месторождении в Якутии. В качестве альтернативы покупке порта руководство компании рассматривало возможность строительства нового угольного терминала. При этом в торгах по продаже госпакета акций участвовали, помимо «Мечела», еще 6 компаний. В итоге госпакет при стартовой цене 1,5 млрд руб. был продан за 15,5 млрд руб., хотя у «Мечела» отмечалась самая высокая долговая нагрузка среди всех российских горнорудных компаний. С другой стороны, в сообщении «дочки» холдинга – ООО «Мечел-Транс» – подчеркивается, что новые «инвесторы не имеют интересов в перевалке грузов через порт Ванино». Конкретный состав новых собственников порта и сумма сделки по перепродаже не уточнялись.

¹ Киселева М. Приватизация поможет госкомпаниям сохранить непрофильные активы, www.izvestia.ru, 22.11.2012 г.

² Итоги приватизации «СГ-Транса» закреплены постановлением правительства, www.rupec.complexdoc.ru, 22.11.2012 г.

В итоге «Мечел» оставил у себя лишь 1,5% капитала порта, а остальное – 73,3% обыкновенных акций (55% уставного капитала) – перешло к новым собственникам, еще 28,1% принадлежало En+Group, аффилированной с бизнес-группой «Базовый элемент». Представители «Мечела» сообщили, что реально группа выступала во главе консорциума инвесторов, с которыми была достигнута договоренность о предоставлении недолговременного фондирования при управлении портом со стороны «Мечела». Сразу после перепродажи в числе новых владельцев назывались южнокорейские компании, включая сталелитейную Posco, у которой имелся договор о сотрудничестве с российской компанией. В дальнейшем же появилась информация о том, что новыми владельцами стали три кипрские компании («Оперн Трейд Лимитед», «Седмино Инвестментс Лимитед» и «Травине Трейдинг Лимитед»).

Совершенно очевидно, что данный факт находится в явном противоречии с объявленным на уровне высшего политического руководства страны курсом на повышение прозрачности и деофшоризацию экономики. Однако, судя по высказываниям главы Минэкономразвития РФ на брифинге после заседания правительства 7 февраля 2013 г., эта новость не воспринимается как вызывающая большую озабоченность¹.

К этому остается добавить, что состоявшаяся сделка по продаже госпакета акций Ванинского морского торгового порта не первая, в 2011 г. результаты предыдущей продажи этого актива были аннулированы в связи с отказом покупателя от исполнения обязательств по оплате² с решением арбитражного суда о взыскании с него 75,114 млн руб.

Таким образом, второй год действия первой в истории трехлетней приватизационной программы (2011–2013 гг.) ознаменовался многочисленными скандалами, в основе которых лежал классический для всей российской приватизации набор проблем (обоснование справедливой цены за приватизируемые активы, реальная мотивация участников, выбор критериев отбора покупателя, обеспечение прозрачности, претензии регулирующих органов). Все это явно не способствует формированию позитивного имиджа новой приватизационной волны.

При рассмотрении в середине декабря коллегией Счетной палаты (СП) результатов проверки подготовки и реализации планов приватизации на 2011–2014 гг. было указано на отсутствие нормативных правовых и методических документов, определяющих содержание расходных обязательств, необходимых для приватизации. Аудиторы в ходе проверки выяснили, что Минэкономразвития не обеспечило прозрачность процедур принятия решений об условиях приватизации некоторых компаний³.

¹ Ланин Д. «Мечел» выплыл из Ванино <http://www.bfm.ru/articles>, 19.01.2013 г.; Минэкономразвития РФ не видит «ничего страшного» в том, что контроль над портом Ванино получили три офшора, 07.02.2013 г. // ИТАР-ТАСС. Деловые новости.

² Та сделка по своей величине (10,8 млрд руб.) примерно на 40% уступала продажной цене, полученной в 2012 г. (15,5 млрд руб.), хотя превышение продажной цены над начальной оказалось несколько большим (в 11,6 раза против 10,3).

³ Ланин Д. Государство распродало активов на 200 млрд руб., www.bfm.ru/articles, 29.12.2012 г.

Тем не менее в наступившем году предполагается проведение целого ряда сделок по продаже пакетов акций важнейших российских компаний.

Так, еще летом 2012 г. в качестве продавцов (организаторов продажи) федеральных пакетов акций Новороссийского морского торгового порта и судоходной компании «Совкомфлот» были отобраны ООО «Ю Би Эс Банк» и ООО «Дойче Банк» соответственно¹.

В феврале 2013 г. состоялся отбор агентов для продажи 7% акций компании «АЛРОСА». Предложение, содержащее наименьший размер вознаграждения за организацию и осуществление продаж данного пакета, было представлено филиалом частной компании с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)», которое будет рекомендовано Правительству РФ для назначения в качестве агента. Также указанному банку рекомендовано при формировании консорциума банков для организации сделки включить в состав консорциума как минимум один российский банк с учетом целей развития фондового рынка и формирования международного финансового центра².

Площадкой для приватизации ОАО «АК «АЛРОСА» и размещения дополнительной эмиссии банка ОАО «Банк ВТБ» станет Московская фондовая биржа, являющаяся неотъемлемой частью процесса создания в Москве Международного финансового центра. По словам руководителя Росимущества О. Дергуновой со ссылкой на мнение Минэкономразвития РФ, компания «АЛРОСА» наряду с АК «Транснефть» и РЖД могут рассматриваться в качестве локомотивов для привлечения российских пенсионных средств и накоплений.

Впрочем, в отношении последней из названных компаний в настоящее время действует законодательное ограничение на приватизацию. Поэтому Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами государственной власти проводится работа по внесению необходимых изменений в законодательство для создания условий для приватизации акций ОАО «РЖД», в частности внесение изменений в Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». После внесения соответствующих изменений в законодательство совместно с компанией и консультантами будет проводиться работа по детальному структурированию сделки, которую Минэкономразвития России совместно с Росимуществом планирует начать в 2013 г.³

6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика

Минувший 2012 г. ознаменовался более заметными по сравнению с предшествующим годом изменениями в перечне стратегических предприятий и акционерных об-

¹ www.economy.gov.ru, 19.07 и 1.08.2012 г.

² www.rosim.ru, 21.02.2013 г.

³ www.economy.gov.ru, 21.02 и 27.02.2013 г.

ществ. Перечень пополнился 16 ОАО, а исключены из него были 6 унитарных предприятий и 2 ОАО.

Наиболее значимым пополнением перечня стратегических организаций можно считать включение в него в мае 2012 г. полного (100%) пакета акций «Системного оператора Единой энергетической системы» и контрольных пакетов акций трех системообразующих компаний электроэнергетики (Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы (ФСК ЕЭС), Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний (Холдинг МРСК) и Федеральная гидрогенерирующая компания – «РусГидро»). Тем же президентским указом в перечень стратегических АО был включен мельчайший (менее 0,01%) пакет акций «Роснефти»¹.

В отношении еще 1 унитарного предприятия и 3 ОАО (ФСК ЕЭС, Холдинг МРСК и «РусГидро») произошло изменение формата их присутствия в указанном перечне. Применительно к ФГУПу, являющемуся научно-исследовательским институтом аэронавигации, речь идет о его присоединении к другому предприятию аналогичного профиля – Государственному научно-исследовательскому институту гражданской авиации с включением последнего в перечень стратегических предприятий. На этом фоне изменения, касающиеся этих трех ОАО, являются гораздо более серьезными, поскольку означают реформирование всего имущественного присутствия государства в такой важнейшей отрасли, как электроэнергетика.

Напомним, что после завершения длительного процесса реструктуризации электроэнергетики с ликвидацией РАО «ЕЭС России» летом 2008 г. государство стало обладателем контрольных пакетов акций двух инфраструктурных компаний: ФСК ЕЭС (79,55% акций в федеральной собственности) и Холдинга МРСК (54,52% акций в федеральной собственности).

Принятые во второй половине ноября 2012 г. решения предусматривают переименование последнего в ОАО «Российские сети» с внесением в его уставный капитал почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в порядке оплаты размещаемых «Российскими сетями» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала при сохранении прямого участия государства в капитале ФСК ЕЭС в размере не менее 1 акции.

В отношении ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания – «РусГидро» также предполагается увеличение уставного капитала при определении минимально возможной доли государства в 60,5%. В качестве вклада государства планируется использовать пакеты акций 4 ОАО (2 миноритарных и 2 блокирующих) и денежные средства в размере не более 50 млрд руб. за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2012 г.

¹ Строго говоря, природа появления непосредственно в федеральной собственности такого актива не вполне ясна, поскольку еще в конце 2004 г. президентским указом было предусмотрено внесение 100% акций «Роснефти» в уставный капитал «Роснефтегаза», который тогда же пополнил перечень стратегических организаций.

Указанные выше размеры федеральных пакетов в «Российских сетях» (54,52%), ФСК ЕЭС (менее 0,01%) и «РусГидро» (60,5%) зафиксированы для данных компаний в перечне стратегических АО. Такие решения в известной мере находятся в противоречии не только с принятыми в июне текущего года дополнениями в приватизационную программу на 2011–2013 гг., но и с прошлогодним определением более низкого порога государственного корпоративного контроля для «РусГидро» в размере 50% плюс 1 акция. Напомним, что ранее (в декабре 2010 г. и июле 2011 г.) изменениями в действующую приватизационную программу предусматривалось внесение в уставный капитал этой компании федеральных пакетов акций 12 ОАО (помимо иного имущества). Интересно, что 2 из них (РАО «Энергетические системы Востока» и Сахалинская энергетическая компания) повторно упоминаются в ноябрьском Указе Президента РФ по «РусГидро», но уже с другими величинами пакетов акций, подлежащих внесению. В то же время внесение почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в уставный капитал «Российских сетей»¹ далеко выходит за пределы анонсированного в дополнениях к действующей программе приватизации весьма умеренного сокращения доли государства (до 75% плюс 1 акция).

В отличие от основной массы аналогичных решений по созданию интегрированных структур, характерных для всего периода рыночных реформ, последние решения, касающиеся электроэнергетики, предполагают задействование новых инструментов управляющего воздействия государства на компании, где имеется его доля в капитале.

В отношении нового ОАО «Российские сети» (бывший Холдинга МРСК) Правительство РФ должно обеспечить подготовку проекта акционерного соглашения между Российской Федерацией и данной компанией, определяющего порядок участия представителей ОАО «Российские сети» в органах управления ФСК ЕЭС в целях обеспечения сохранения контроля государства за ее деятельностью, и стратегии развития самих «Российских сетей».

Подписание соглашения предусмотрено и между федеральными органами власти (Минэкономразвития и Минэнерго) и «РусГидро». Это соглашение обеспечит направление денежных средств, вносимых в его уставный капитал, на финансирование строительства конкретных объектов электроэнергетики на Дальнем Востоке (2 ТЭЦ и 2 ГРЭС). Указанные министерства в рамках соглашения должны осуществлять предварительную проверку эффективности использования этих средств, направляемых на капитальные вложения, и контроль за их целевым использованием по каждому из объектов строительства.

Потребность в таких контрольных механизмах очевидна ввиду довольно широкого распространения практики докапитализации различных компаний за счет средств федерального бюджета. Пример «РусГидро», где вслед за этим в конце 2012 г. реализация решения о дополнительной эмиссии вызвала конфликт в совете директоров при отсут-

¹ Для «Российских сетей» изменение размера госпакета акций, зафиксированного в перечне стратегических организаций, было незначительным.

ствии в его составе чиновников федерального уровня, а уже в текущем 2013 г. деятельностью компании после острой критики со стороны Президента РФ заинтересовались правоохранительные органы, как раз подчеркивает актуальность постановки вопроса о дополнительном инструменте государственного контроля в отношении компаний, получающих бюджетное финансирование¹.

Вообще, в минувшем году руководство страны уделяло большое внимание повышению прозрачности в деятельности госкомпаний.

В частности, еще в декабре 2011 г. была определена группа из 21 компании, топ-менеджеры которых (вместе с родственниками) должны были представить в правительство декларации о доходах при раскрытии всех бенефициаров всех контрагентов компаний. По состоянию на конец марта 2012 г. это поручение было выполнено не в полной мере руководителями 18 из 21 компании, которые не предоставили сведения вовсе или сделали это формально. Было выявлено и более 200 случаев сокрытия должностными лицами компаний важных сведений.

В связи с этим были выданы новые поручения с целью представления данных в полном объеме. Помимо этого, перечень обязанностей руководителей госкомпаний в рамках их трудовых договоров будет дополняться обязательством уведомления государства и работодателя о конфликте интересов. В договорах с контрагентами должна быть раскрыта вся цепочка собственников в полном объеме, а если таких данных в договоре не окажется, он может быть расторгнут. Налоговые резиденты должны в обязательном порядке предоставлять всю информацию об имеющихся у них иностранных активах и операциях с ними².

С обеспечением прозрачности деятельности госкомпаний по-прежнему имеются проблемы, прежде всего в части полноты информации о конечных бенефициарах³.

При этом стоит отметить, что вопросы повышения прозрачности являлись актуальными и для государственных корпораций (ГК), несмотря на наличие специального закона, принятого еще в конце 2010 г. Его нормы предусматривают формирование в каждой госкорпорации совета директоров или наблюдательного совета, к компетенции которого отнесены утверждение долгосрочных программ деятельности ГК и системы оплаты труда ее сотрудников, определение порядка использования прибыли. Для госкорпораций являются обязательными аудит годовой бухгалтерской отчетности, публикация в интернете стратегии их деятельности и годовых отчетов.

Возвращаясь к предстоящим изменениям в конфигурации государственного присутствия в электроэнергетике, стоит обратить внимание на то, что предполагается подготовка изменений в действующее законодательство по регулированию отрасли, предусматривающих в числе прочего возможность обеспечения контроля Российской Феде-

¹ После событий вокруг «РусГидро» Счетная палата РФ ставит вопрос о проверке всех компаний с государственным участием и государственных корпораций (ГК).

² Топ-менеджеры госкомпаний не сдали доходы, www.finmarket.ru, 20.03.2012 г.

³ Путин: госкомпании еще не сделали свою работу прозрачной, www.bfm.ru/news, 13.02.2013 г.

рации над организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью путем прямого или косвенного владения государством долями в ее уставном капитале не менее 50% плюс 1 акция. В случае принятия такая норма в известной мере будет схожа с законом 1998 г. об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России», которым закреплялась доля государства в размере 51%, хотя в ту пору общероссийская энергомонополия включала и генерирующие мощности, чего нет сейчас в составе «Российских сетей». Что касается возможности косвенного владения государством контрольным пакетом акций, то можно отметить, что действующей редакцией закона 1999 г. о газоснабжении установлен порог в капитале организации, являющейся собственником Единой системы газоснабжения, в размере не менее чем 50% плюс 1 акция для суммарной доли государства и собственности акционерных обществ, более 50% акций которых находится в собственности РФ (до конца 2005 г. действовала норма только о прямом участии государства с минимальной долей в 35%).

Помимо электроэнергетики, в плане структурной политики также можно отметить решения, касающиеся геодезии и агропромышленного комплекса.

Существующее ФГУП «Московское ордена Трудового Красного Знамени аэрогеодезическое предприятие» преобразуется в ОАО «Роскартография» с последующим внесением в его уставный капитал федеральных пакетов акций ОАО (100% минус 1 акция), создаваемых путем преобразования 32 ФГУПов. Контрольный пакет акций «Роскартографии» (51%) уже включен в перечень стратегических организаций. В уставный капитал уже существующего ОАО «Росспиртпром» планируется внести около 230 объектов недвижимого имущества, а в уставный капитал создаваемого ОАО «Российские ипподромы» – 83 объекта¹.

В оборонно-промышленном комплексе предусмотрено расширение таких структур, как «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» (внесение пакетов акций 12 АО, включая 6 миноритарных, 3 блокирующих, 3 контрольных и 1 в размере 100% минус 1 акция), «Концерн «Гранит – Электрон» (внесение 100% минус 1 акция 1 ОАО, преобразуемого из ФГУПа), «Концерн «Морское подводное оружие – Гидроприбор» (внесение пакетов акций 4 АО, включая 2 контрольных и 2 блокирующих), «Центр технологии судостроения и судоремонта» (контрольный пакет 1 ОАО), «Концерн «Океанприбор» (внесение пакетов акций 8 АО, включая 1 – 100% минус 1 акция, 1 – контрольный, остальные – блокирующие), «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского» (внесение пакетов акций 7 АО, включая 1 – 100% минус 1 акция, 2 – блокирующих, остальные – миноритарные). Также можно отметить решение о создании Ракетно-космического центра «Прогресс» на базе одноименного ФГУПа с внесением в его уставный капитал пакетов акций еще 2 ОАО размером 100% минус 1 акция.

¹ Этим объясняется резкое увеличение количества подлежащих приватизации объектов, проходящих по категории «Иное имущество» в приватизационной программе на 2011–2013 гг.

Консолидация государственных активов в оборонной промышленности происходит с помощью и других способов.

Так, летом Росимущество в лице специализированной организации ООО «КАМЕЛОТ» провело торги по продаже заложенного имущества. На торги, открытые по составу участников и форме подачи предложений о цене имущества, был выставлен пакет акций ОАО «Балтийский завод» по начальной цене около 222 млн руб. Победителем признано ОАО «Западный центр судостроения» (дочернее акционерное общество «Объединенной судостроительной корпорации»), предложившее за данный пакет акций 224,3 млн руб.¹

В порядке удовлетворения исковых требований Росимущества восстановлен корпоративный контроль РФ над ЗАО «Климовский специализированный патронный завод» (Московская область) посредством присуждения государству части акций завода².

Продолжалось и расширение некоторых государственных корпораций.

Так, ГК «Ростехнологии» должна получить в качестве имущественного вноса РФ 100% акций Научно-производственного центра газотурбостроения «Салют», создаваемого на базе одноименного ФГУПа, с внесением в его уставный капитал 100% другого ОАО, являющегося научно-исследовательским институтом, а также федеральные пакеты миноритарной величины еще 2 ОАО. В дальнейшем предусмотрено внесение всех этих активов в уставный капитал ОАО «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром». Еще 6 ФГУПов подлежат акционированию с последующей передачей акций ГК «Росатом».

ГК «Внешэкономбанк» включена в будущую схему осуществления опосредованного государственного корпоративного контроля над ОАО «Ростелеком». Предполагается, что оно будет реорганизовано в форме присоединения к нему ОАО «Инвестиционная компания связи» (более известного как «Связьинвест») с исключением его из перечня стратегических организаций. Однако условием этого должно быть обеспечение контроля Российской Федерации совместно с Внешэкономбанком над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома».

Пока же реорганизация государственного сегмента телекоммуникационной отрасли находится на этапе проведения допэмиссии «Связьинвеста», в рамках которой государство передаст холдингу профильные активы (в том числе доли в Центральном телеграфе, в «Башинформсвязи» и в других компаниях). Для сохранения своей доли в «Связьинвесте» (25% плюс 1 акция, остальной капитал принадлежит государству) «Ростелеком» должен участвовать в допэмиссии денежными средствами. В свою очередь, «Свя-

¹ В то же время аналогичный аукцион по продаже заложенного пакета акций ОАО «Северная верфь» был признан несостоявшимся в связи с отсутствием заявок. www.rosim.ru, 6.07.2012 г., 8.08.2012 г.

² Ранее, в ходе исполнения поручений Президента РФ и Правительства РФ о передаче в качестве имущественного вноса принадлежащих государству 26% акций ЗАО «Климовский специализированный патронный завод» ГК «Ростехнологии» в 2009 г. Росимуществу стало известно о выбытии из федеральной собственности 25% акций завода в результате их списания со счета государства в результате исполнения судебного решения.

зынвест» на эти средства должен выкупить 6,55% обыкновенных акций «Ростелекома» у его дочерней компании – ООО «Мобител». Еще меньший пакет акций «Ростелекома» (около 1,91% обыкновенных акций) «Связьинвест» должен получить в обмен на 50% акций ЗАО «Скай Линк».

Тем не менее, несмотря на некоторое увеличение своей доли в капитале «Ростелекома», доля «Связьинвеста» как его основного акционера пока не дотягивает до величины контрольного пакета (41,84% капитала и 45,29% обыкновенных акций компании). В собственности государства в лице Росимущества и ВЭБа находятся соответственно 7,43% обыкновенных акций (6,86% капитала) и 2,45% голосующих акций «Ростелекома» (2,26% капитала)¹.

Указанная доля перешла Росимуществу в начале 2012 г. от другой госкорпорации – Агентства по страхованию вкладов (АСВ), которое, в свою очередь, приобрело ее летом 2009 г. у банка «КИТ Финанс» в рамках его санации, а затем неоднократно просило государство лишить его этого пакета.

Тогда же стал акционером «Ростелекома» и ВЭБ, купив 10% его акций. Однако затем в рамках реорганизации «Ростелекома» путем присоединения к нему восьми компаний «Связьинвеста» весной 2011 г.² и конвертации акций доля ВЭБа снизилась. «Связьинвест» собирался приобрести ее по заключенному с ГК летом 2010 г. соглашению. Однако в минувшем году оно было расторгнуто по причине падения цены на акции «Ростелекома» по сравнению с зафиксированным в соглашении уровнем 2009 г., т.е. по отношению к цене, по которой ВЭБ приобретал их в 2009 г.

Следующим после завершения допэмиссии «Ростелекома» этапом должно стать присоединение к нему «Связьинвеста» с прекращением его существования. Государство при этом останется контролирующим акционером (совместно с ВЭБом) объединенной телекоммуникационной компании. Однако темпы осуществления реорганизации «Ростелекома» через присоединение «Связьинвеста» таковы, что завершение процесса выходит за временные рамки, определенные руководством страны (к марту 2013 г.)³.

Важную роль играет ВЭБ и в качестве кредитора предприятий реального сектора экономики.

Так, в 2012 г. им рассматривался вопрос о смене менеджерской команды концерна «Тракторные заводы» – крупной машиностроительной бизнес-группы, объединяющей производство сельскохозяйственной, дорожно-строительной техники, вагонов и продукции специального назначения. Напомним, что в 2010 г. концерн получил кредит от ВЭБа на 15 млрд руб. в обмен на 100% акций управляющей компании при условиях сохранения старого менеджмента и опциона на обратный выкуп акций через семь лет.

¹ Кроме того, акционерами «Ростелекома» остаются его дочерняя компания «Мобител» и Газпромбанк (5,24 и 9,66% капитала соответственно).

² Имеются в виду 7 межрегиональных компаний связи («Волгателеком», «Дальсвязь», «Северо-Западный телеком», «Сибирьтелеком», «Уралсвязьинформ», «Центртелеком», ЮТК) и «Дагсвязьинформ».

³ Черноиванова А. «Связьинвест» вышел за президентский срок, www.gazeta.ru, 12.12.2012 г.

При этом ВЭБ рассматривал вариант не только смены управляющей команды «Тракторных заводов», но и продажи активов, которыми интересовались НПК «Уралвагонзавод», «Русские машины» и группа ИСТ. Роль ВЭБа при определении перспектив «Тракторных заводов» еще более возрастает в связи с необходимостью погашения концерном в наступившем году синдицированного кредита перед группой банков, включая Сбербанк¹.

Примером еще одного, несколько забытого за последние годы направления имущественной политики государства стало решение о передаче ряда федеральных активов воздушного транспорта на региональный уровень.

Так, в собственность Ямало-Ненецкого автономного округа перешли полные (100%) пакеты акций ОАО «Новоуренгойский объединенный авиаотряд» и «Аэропорт Салехард» для привлечения администрацией региона в период до 2015 г. на условиях государственно-частного партнерства инвестиций в комплексную реконструкцию, строительство и модернизацию объектов авиатранспортной инфраструктуры аэропортов Новый Уренгой и Салехард в размере не менее 4880,3 млн и не менее 2471,3 млн руб. соответственно. В собственность Ростовской области был передан федеральный пакет акций (более 38%) ОАО «Аэропорт Ростов-на-Дону»² для привлечения региональными органами власти на условиях государственно-частного партнерства инвестиций в реконструкцию объектов аэродромной инфраструктуры аэропорта в размере не менее 800 млн руб. и строительство в этом городе нового аэропортового комплекса «Южный» (за исключением аэродрома и объектов единой системы организации воздушного движения) в размере не менее 15 млрд руб.

Что касается активности компаний с госучастием на рынке корпоративного контроля, то, помимо упомянутой выше сделки, начатой «Роснефтью», можно отметить, например, покупку Сбербанком доли в 75% в капитале платежной системы «Яндекс.Деньги» за 60 млн долл., однако на фоне ТНК-ВР эта сумма выглядит мизерной³.

Важную роль для регулирования активности компаний государственного сектора экономики на рынке корпоративного контроля призваны сыграть нормы, содержащиеся в Постановлении Правительства РФ от 1.11.2012 г. № 1127.

Документ предписывает федеральным органам исполнительной власти обеспечить до 1 октября 2013 г. внесение изменений в уставы открытых акционерных обществ, в которых государство владеет более чем 50% акций (за исключением кредитных организаций), предусматривающих отнесение к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) таких ОАО вопроса об определении позиции этих обществ или их

¹ Попов Е. ВЭБ перезапускает «Тракторные заводы» // Коммерсант. № 129 (4914). 17.07.2012 г.; «Тракторные заводы» могут продать «Промтрактор-Вагон», www.iguru.ru, 25.02.2013 г.

² В собственность региона также передается имущественный комплекс аэродрома Ростов-на-Дону (за исключением объектов единой системы организации воздушного движения). Аналогичным образом в региональную собственность были переданы имущественные комплексы аэропортов Большое Савино (Пермский край), Новый Уренгой и Салехард (Ямало-Ненецкий автономный округ).

³ Козлова Н. Сбербанк нашел «Деньги» // Профиль. 01.2013 г. С. 38–40.

представителей при рассмотрении органами управления их дочерних или зависимых хозяйственных обществ вопросов о приобретении ими акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ, в том числе при их учреждении, в случае если цена такой сделки составляет не менее 15% балансовой стоимости активов дочернего или зависимого хозяйственного общества, определенной по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату. Аналогичная норма введена и в отношении хозяйственных обществ, в которых более чем 50% акций (долей в уставном капитале) владеют федеральные государственные унитарные предприятия, где для принятия решений о приобретении акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ, в том числе при их учреждении, требуется одобрение таких решений советом директоров (наблюдательным советом) этих хозяйственных обществ.

Соответствующие изменения внесены в утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3.12.2004 г. № 738 Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») и в Постановление Правительства РФ от 3.12.2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

Также установлено, что федеральными органами исполнительной власти предложения в рамках подготовки директив представителям государства в советах директоров (наблюдательных советах) ОАО, в которых оно владеет более чем 50% акций, по вопросу о приобретении их дочерними или зависимыми хозяйственными обществами акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ, в том числе при их учреждении, в том случае, когда уставом компании определение своей позиции или ее представителей (при рассмотрении органами управления дочерних или зависимых хозяйственных обществ вопросов повестки дня общего собрания акционеров и заседания советов директоров) по указанному вопросу отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества, представляются с пояснительной запиской, содержащей обоснование, а также с приложением материалов, необходимых для принятия решения в установленном порядке.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2012 гг.

В 2012 г., как и годом ранее, продолжился заметный рост бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом. Однако в отличие от 2010–2011 гг. он не носил фронтального характера и коснулся далеко не всех источников.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и их источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновле-

ны ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Ниже (*табл. 5 и 6*) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением прошедшего года) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2012 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде определенного круга материальных объектов¹.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2012 г. в части возобновляемых источников, прежде всего необходимо отметить резкий рост дивидендов, величина которых увеличилась по сравнению с 2011 г. в 2,7 раза, что можно считать рекордом за все 2000-е годы, если не учитывать скачка 2010 г. (в 4,5 раза), который состоялся во многом благодаря эффекту низкой базы предшествующего, кризисного 2009 г. Рекордным за все 2000-е годы оказалось в 2012 г. и перечисление части прибыли унитарных предприятий, которое увеличилось на 7,9%. Иная ситуация складывалась с бюджетными доходами от аренды. Произошло резкое, примерно 3-кратное, сокращение доходов от сдачи в аренду федерального имущества, а поступления от аренды земли уменьшились на 6,7%.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда, 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 государственному кредиту (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, 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. См. также примечания к *табл. 5 и 6* за соответствующие годы.

Таблица 5

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2012 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2012 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2012 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьет-совпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8	10276,8 ^а		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^с	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	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^з	13507,6 ^и	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^з	12349,2 ^и	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^з	11241,25 ^к	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^а	3730,3 ^и	5002,0	–

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

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

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, 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.

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

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

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, 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).

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

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

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

^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, (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральных государственных органов, Банка России и органов управления государствен-

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

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

ными внебюджетными фондами РФ (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.goskazna.ru; расчеты авторов.

На фоне рекордных с 2000 г. показателей дивидендов (212,6 млрд руб.)¹ и перечисления унитарными предприятиями части своей прибыли (5 млрд руб.) доходы от аренды имущества (3,73 млрд руб.) оказались минимальными, хотя арендная плата за землю (7,67 млрд руб.) уступала только показателю за предшествующий 2011 г.²

В итоге дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (около 93% против 76% годом ранее), тогда как доля прочих источников оказалась, скорее, символической: аренда земли – 3,3%, прибыль, перечисленная ФГУПами, – 2,2%, аренда имущества – 1,6%.

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 участков³) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

В 2012 г. доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников сократились вдвое, примерно соответствуя уровню 2004 г. Прежде всего резко (в 2,9 раза) сократились поступления от продажи акций, которые по абсолютной величине (43,9 млрд руб.) уступали не только рекордной величине предшествующего 2011 г., но и показателям 2003–2004 гг. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, утвержденные бюджетные назначения по этой статье выполнены примерно на 3/4.

¹ Первоначально такая величина вызвала удивление в органах власти, ориентировавшихся на сумму немногим более 150 млрд руб.

² Указанная величина арендной платы за землю включает также впервые выделенные в бюджетной отчетности: (1) арендную плату за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, и (2) плату 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.

Отнесение данных статей к арендной плате за землю представляется обоснованным ввиду того, что источником дохода в них выступают земельные участки, тогда как выделяемые и ранее доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств в бюджетной классификации, отнесены к прочим доходам от использования имущества и прав, находящихся в государственной собственности.

При этом в отличие от 2011 г. в структуре доходов из возобновляемых источников федерального бюджета отсутствуют доходы от деятельности «Вьетсовпетро» в части расчетов по поступлениям прошлых лет.

³ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2012 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2012 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2012 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^б	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^с	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^д
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^а	980,9 ^и
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^а	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^а	5195,5 ^п
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^т
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^т
2012	80911,3	43862,9	16443,8 ^с	20604,3+0,338 (НМА) ^г

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

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

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

^г Сумма (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 государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^д Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

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

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

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

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

^к Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до от-

чуждения 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, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета.

^г 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 г. 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 ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)) включают доходы:

(i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2012 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 2010–2012 гг.), (iiiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.goskazna.ru; расчеты авторов.

В то же время многократно выросли доходы от продажи земельных участков (в 6,8 раза), превысив по абсолютной величине (более 16,4 млрд руб.) примерно втрое прежние рекорды 2005–2006 гг. Доходы от продажи различного имущества выросли в 2,6 раза (до 20,6 млрд руб.), обновив прежний максимум, отмеченный в предыдущем, 2011 г.

В итоге поступления от продажи акций обеспечили в 2012 г. более 54% совокупных доходов из невозобновляемых источников против более чем 92% в 2011 г. Зато роль доходов от продажи земли и различного имущества возросла радикально. Доля первого из этих двух источников превысила 20% (в 2011 г. – 1,8%), а другого – 25% (в 2011 г. – 5,9%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (*табл. 7*) в 2012 г. вырос почти в 1,3 раза по сравнению с 2011 г. Их величина (около 310 млрд руб.) стала абсолютным максимумом с начала 2000-х годов.

Таблица 7

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2012 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309875,8/ 469175,8*	100,0	80911,3/ 240211,3*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*

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

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом уменьшилась в 2,2 раза (до 26,1%), соответствуя уровню 2006 г., хотя и превышая показатели 2007–2010 гг.

Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос с 43,3% в 2011 г. до почти 74% в 2012 г. По абсолютной величине этот результат является максимальным, превосходя итоги 2011 г. в 2,2 раза, тогда как доходы от приватизации (продажи) имущества оказались примерно на 40% меньше, чем в 2011 г., – максимальное значение за все 2000-е годы.

Между тем, по данным, приведенным главой Минэкономразвития РФ в выступлении на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г., общий объем поступлений от управления имуществом в 2012 г. составил 433,6 млрд руб., из которых на поступления от приватизации пришлось 201,5 млрд руб.

Можно предположить, что последняя величина представляет сумму поступлений от продажи акций (43,9 млрд руб.), относимых к источникам финансирования бюджетного дефицита, и средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка, в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи указанных акций (159,3 млрд руб.) и их балансовой стоимостью, за вычетом суммы расходов, связанных с продажей указанных акций, с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в фе-

деральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.¹ Разница с приведенными в *табл. 5, 6 и 7* данными также, возможно, обусловлена учетом бюджетных доходов по большому кругу источников в части использования государственного имущества.

Однако даже с учетом доходов от продажи акций Сбербанка через ЦБ РФ доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, составившая в 2012 г. около 51%, уступает аналогичному показателю 2011 г. (56,7%).

6.1.5. Новая программа управления государственным имуществом

Важнейшим событием, затрагивающим весь комплекс отношений собственности в стране, стало утверждение государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» Распоряжением Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-р.

По словам представлявшего проект программы на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г. главы Минэкономразвития РФ, документ включает новую концепцию управления федеральным имуществом, призванную заменить действующую Концепцию управления государственным имуществом и приватизации 1999 г., систему мероприятий по реализации данной Концепции с соответствующими ключевыми показателями эффективности и бюджетом программы, а также подпрограмму управления государственным материальным резервом.

Весьма интересным с технико-юридической точки зрения является порядок опубликования данного документа. В отличие от Концепции 1999 г., текст которой был целиком опубликован в системе «Консультант Плюс», Распоряжение Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-р поручало Минэкономразвития РФ разместить указанную программу в части, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, и служебной информации ограниченного распространения на своем официальном сайте и портале госпрограмм в интернете.

В опубликованной ведомством версии новой Госпрограммы при наличии нескольких ссылок на Концепцию 1999 г. отсутствует упоминание о новой концепции управления федеральным имуществом².

Для обеспечения достижения заявленных целей и решения поставленных задач в рамках государственной программы предусмотрена реализация двух подпрограмм:

- 1) повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации;
- 2) управление государственным материальным резервом.

¹ Напомним в этой связи, что часть прибыли, полученной ЦБ РФ, перечисляемая в федеральный бюджет, заносится в его доходную часть в раздел доходов от управления имуществом. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, на 1 января 2013 г. доход от перечисления части прибыли Центробанка составил около 166 млрд руб. против 153,1 млрд руб. в 2011 г.

² Во всяком случае, Концепция 1999 г. не признана утратившей силу.

Последняя из них в большей мере связана со сведениями, составляющими государственную тайну и служебную информацию ограниченного распространения, что делает информацию об обосновании объема финансовых ресурсов в части управления государственным материальным резервом секретной.

Государственная политика по управлению федеральным имуществом, в развитие которой положена настоящая государственная программа, направлена на достижение следующих целей:

- однозначное определение и формирование исчерпывающего состава федерального имущества, необходимого для выполнения государственных функций федеральными государственными органами и находящимися в их ведении федеральными организациями;
- создание эффективной системы управления федеральным имуществом, обеспечивающей в соответствии с функциями федеральных государственных органов формирование механизмов оценки востребованности и необходимости объектов управления, а также регламентов их включения и исключения из контура управления;
- эффективное отчуждение федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте;
- создание эффективной системы учета и контроля федерального имущества в единой системе учета и управления федеральным имуществом.

Если говорить о содержании новой Госпрограммы по управлению федеральным имуществом, то она, как и почти все предыдущие правительственные документы, касающиеся имущественных отношений, исходит из необходимости максимально возможного сокращения присутствия государства в экономике.

Однако в отличие от большинства предшествующих документов это мотивируется не столько давно избитым тезисом о неэффективности государства как субъекта хозяйствования, который деликатно оставлен в стороне, сколько декларированием обременения государства избыточными активами, коррупционными проявлениями и перерасхода бюджетных средств, которые тратятся на содержание ненужных объектов.

Исходя из этого, выделены два основных направления совершенствования управления федеральным имуществом: управление отчуждением имущества (повышение эффективности государства как продавца активов) и управление развитием имущества, остающегося в собственности государства. Большим достоинством программы можно считать выделение в качестве самостоятельного направления управления рисками, потенциально способными возникнуть при реализации программы, а также ориентации на выход на новый технологический уровень в деле учета и мониторинга.

Не вдаваясь во все детали новой Госпрограммы, остановимся более подробно на ее ключевых показателях, преимущественно на тех, которые и имеют количественное выражение.

В первую очередь речь идет об определении и закреплении за каждым объектом федерального имущества его целевой функции с отчуждением имущества в случае, если такая не определена.

Это должно быть сделано в отношении ФГУПов в полном объеме не позднее 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в 2015 г.), в отношении хозяйственных обществ с участием государства – не позднее 2018 г., в отношении ФГУ – в объеме 15% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в полном объеме), в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в объеме 90%). Определение применительно к каждой из указанных организаций целей управления предполагает и их отражение в единой системе учета и управления федеральным имуществом.

Такая постановка вопроса подкрепляется зафиксированными количественно планами ежегодного сокращения численности АО с госучастием и ФГУПов, а также площади земельных участков казны (за исключением участков, изъятых из оборота и ограниченных в нем), не вовлеченных в хозяйственный оборот, и прочих объектов имущества казны (без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг.) к этим показателям за 2012 г. Предусматривается включение всех 4 показателей в Федеральный план статистических работ.

В результате к 2018 г. должны исчезнуть унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, а число АО с госучастием сократится на порядок (более чем в 10 раз)¹, количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) – на 90%, площадь земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, – на 35% (при условии выделения дополнительных ресурсов и финансирования мероприятий по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков по статьям расходов, предусмотренных на содержание деятельности Росреестра).

Полнота учета всех объектов федерального имущества (доля объектов, учтенных в реестре, от общего числа выявленных и подлежащих учету) уже с 2014 г. должна составлять 80%.

Помимо этого, к ключевым показателям отнесены:

- увеличение доли акций компаний с государственным участием, обращающихся на российском организованном рынке ценных бумаг, и их поэтапное удвоение к 2018 г. (увеличение количества контролируемых государством открытых акционерных обществ, акции которых допущены к обращению на российском организованном рынке ценных бумаг);
- обеспечение конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и публичности компаний с государственным участием к 2018 г. (обеспечение достижения указанными организациями ключевых показателей деятельности, сопоставимых с компаниями, являющимися ведущими мировыми аналогами);
- достижение бюджетных показателей по поступлениям средств от использования и продажи федерального имущества.

Начиная с 2013 г. предполагается проведение не менее 4 сделок по продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов через публичное предложение акций (из

¹ В то же время, судя по приведенным в приложениях к программе расчетам, реализация такого сценария возможна только с учетом выделения дополнительных ресурсов. Без этого число унитарных предприятий и АО с госучастием сократится к 2018 г. на 57 и 52% соответственно.

числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями Президента Российской Федерации и/или Правительства Российской Федерации в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи). Достижение значений показателя планируется обеспечивать за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных на оплату услуг инвестиционных и финансовых консультантов для организации предпродажной подготовки и продажи акций акционерных обществ в 2013–2015 гг. в сумме 5 млрд руб. ежегодно (в соответствии с Федеральным законом от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.»)¹.

Запланированная сумма средств от приватизации на 2012–2016 гг. составляет около 3 трлн руб. и превышает доход от приватизации за последние 18 лет.

Организационно-техническая сторона повышения эффективности управления госимуществом предполагает: (1) обеспечение сквозного учета и контроля на основе IT-технологий всех процессов и процедур управления на любом этапе и уровне, включая территориальные органы; (2) обеспечение информационной прозрачности работы Росимущества через предоставление публичного доступа к данным об объектах учета федерального имущества на основе завершения его инвентаризации как основы для формирования полных и достоверных сведений об объектах управления; (3) определение и персональное закрепление зон ответственности сотрудников Росимущества; (4) организация в Росимуществе специального подразделения внутреннего контроля, которому предстоит обеспечить внедрение контрольных механизмов для исполнения принятых регламентов, процессов и процедур.

Одним из ключевых показателей Госпрограммы в этой части является практически полный переход к 2018 г. к работе со всеми информационными потоками в электронном виде: все государственные услуги должны оказываться в электронном виде, а доля электронного юридически значимого документооборота между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями должна составлять 99%. Это позволит в полной мере обеспечить необходимый уровень прозрачности и контролируемости всех процессов.

Законодательное обеспечение программы предусматривает принятие в течение ближайших 5 лет более 25 нормативных правовых актов, включая внесение изменений в федеральные законы о приватизации государственного муниципального имущества, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об унитарных предприятиях. Минэкономразвития планирует проведение с Роспатентом дополнительной работы по вопросу учета нематериальных активов и управления ими.

При всей амбициозности нового концептуального документа необходимо указать на ряд существенных проблем, которые могут встать при его практической реализации.

¹ Указанные бюджетные ассигнования закреплены за Минфином России и в соответствии с протоколом рассмотрения перечня несогласованных вопросов при распределении предельных объемов бюджетных ассигнований на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. по Минэкономразвития России (СБП 68) от 16.08.2012 г. вопрос оплаты услуг инвестиционных консультантов будет рассмотрен Минфином России в установленном порядке при принятии решения Президентом РФ или Правительством РФ.

Во-первых, в отношении автоматического включения в программу приватизации после 1 января 2015 г. имущества, целевые функции которого не определены, что требует от федеральных органов исполнительной власти закрепить до указанного срока такие функции для активов, находящихся в их ведении.

Такой подход, с одной стороны, может стимулировать органы власти на сохранение как можно большего количества объектов, а у менеджмента подведомственных предприятий и учреждений создать дополнительную мотивацию для вывода активов и для получения частных выгод контроля ввиду неуверенности в прочности своих позиций.

Впрочем, в поведении органов власти возможна и гораздо более негативная другая линия, когда следствием примата ведомственного подхода при определении целевой функции государственного имущества станет банальный интерес исключительно к объектам социально-культурного и бытового назначения, задействованным в обслуживании руководства конкретных органов власти и их сотрудников, но не интересы государства и экономики страны в целом.

Большой проблемой является и адекватное определение целевой функции для каждого из объектов государственного имущественного комплекса, должен учитываться многоцелевой характер ряда принадлежащих государству активов.

С другой стороны, вследствие предложенного подхода может увеличиться объем потенциально приватизируемого через 2–3 года имущества. При этом неизбежно встанет вопрос определения конкретных сроков и способов приватизации с учетом конъюнктуры рынка и спроса на активы, обладающие немалой спецификой. Выброс на рынок большого количества дополнительного имущества будет способствовать занижению цен на продаваемые активы, что критично при приоритете бюджетного подхода к приватизации.

Весьма желательной является проработка потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности как таковой, сравнительной экономической и аллокационной эффективности государственного и частного секторов, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

Во-вторых, при декларированной трансформации приватизации в сторону ее использования как инструментария привлечения инвестиций в развитие и модернизацию государственных предприятий и создание новых рабочих мест, развития конкуренции и рынков путем сокращения доли государства в экономике, вовлечения имущества в хозяйственный оборот в новой Госпрограмме напрочь отсутствуют какие-либо индикаторы, указывающие на достижение этих целей.

В свете этого большое недоумение вызывает упоминание в оценке планируемой эффективности программы в качестве ее ожидаемых конечных результатов и социально-экономических последствий таких показателей, как вклад в модернизацию российской экономики, формирование условий для массового появления новых инновационных компаний во всех секторах экономики, структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития. То же относится и к качеству корпоративного управления.

Упоминание постприватизационного мониторинга и контроля за результатами развития ставших частными объектов не содержит указания на правовые и организационные механизмы таких действий. Вопреки всему негативу, сопровождавшему инвестиционные конкурсы в ходе приватизации 1990-х годов, не ставится вопрос об информменте контроля и об адекватных санкциях в отношении недобросовестных покупателей государственных активов. Специальный мониторинг со стороны государства имеет смысл только в случае наличия у него адекватных возможностей влиять на новых владельцев. Пока же можно говорить об отсутствии мониторинга развития даже тех предприятий и АО, которые ранее входили в перечень стратегических организаций, т.е. их значимость признавалась официально¹.

Однако данный аспект приватизации несет и более фундаментальный вопрос: насколько приоритетно право собственности как таковое по отношению к другим нормам, особенно в условиях, когда много говорится о проблеме давления власти на бизнес, идеальная модель взаимоотношения которых сводится к своевременной уплате бизнесом налогов при соблюдении санитарных, экологических и некоторых подобных требований законодательства?

В-третьих, содержащиеся в документе темпы сокращения числа АО с госучастием и ФГУПов никак не обоснованы ни с позиций конечной оценки количества таких хозяйствующих субъектов, необходимых для реализации государственных функций и адекватного выполнения государства своей роли в экономике, ни с точки зрения акцентов задействования конкретных механизмов государственного имущественного контроля (унитарные предприятия различных видов, доля той или иной величины в капитале хозяйственных обществ (АО и ООО), использование специального права «золотая акция», организационно-правовые формы, формально относящиеся к некоммерческим организациям (государственные корпорации и государственные компании, автономные учреждения и некоммерческие организации)).

Ориентация на отсутствие унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения к 2018 г. (при игнорировании вопроса о данной организационно-правовой форме в целом) имеет своим неизбежным следствием сохранение казенных предприятий, по обязательствам которых государство несет субсидиарную ответственность. Не рассматривается и аспект сравнительной результативности трансформации унитарных предприятий в другие организационно-правовые формы в зависимости от избранного вида юридического лица (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации, автономные учреждения). Ряд примеров (например, «Оборонсервис») показывает, что статус ОАО сам по себе не гарантирует лучшую сохранность имущества и более полное обеспечение интересов государства по сравнению с унитарным предприятием.

¹ За кадром остается проблема последствий предыдущей приватизации для большого количества отраслей и производств с бесспорным преобладанием частной собственности, но явно отстающих по своей эффективности от уровня других стран или до сих пор не оправившихся от последствий трансформационного спада (прежде всего это относится к обрабатывающей промышленности и отраслевой науке).

В-четвертых, Программой предусмотрено снижение доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием до 30% уже с 2014 г.¹ с их концентрацией в ревизионных комиссиях, которые в российской практике давно являются наиболее слабым, преимущественно формальным органом управления в компаниях. В условиях отказа от директив как инструмента управления со стороны государства как акционера эффект присутствия госслужащих становится довольно эфемерным, причем как раз в ревизионных комиссиях более востребованы специалисты со стороны, обладающие специальными знаниями и большим опытом аудита, бухгалтерского учета и т.п.

Рассматриваемый в качестве альтернативы институт профессиональных директоров, которых предлагается привлекать в органы управления дочерних и зависимых обществ вертикально-интегрированных холдингов и предприятий оборонно-промышленного комплекса (в дополнение к существующей практике), сам по себе не является панацеей при осуществлении процедур корпоративного управления.

Более того, если исходить из формального примата материальных соображений, то госслужащий, представляющий интересы государства, является более независимым, поскольку не имеет права получать оплату от самой компании. При всех минусах механизма представительства интересов государства госслужащими в отношении них понятен возможный спектр санкций (дисциплинарные взыскания, лишение стимулирующих выплат к основному окладу, увольнение, дисквалификация с запретом занятия ряда должностей). В случае независимых директоров неизбежно возникает вопрос о достаточности репутационной ответственности и о возможности распространения на них норм законодательства об обязательном декларировании доходов и имущества.

Более того, по мнению вице-премьера А. Дворковича, вывод госслужащих – руководителей высокого ранга из советов директоров ведет к возникновению чистого вакуума во взаимодействии между компаниями и органами власти, порождая необходимость выстроить альтернативный механизм согласования позиций, поскольку постоянное взаимодействие, регулярные встречи, консультации в выработке позиций являются принципиально важными для эффективного управления госкомпаниями².

В-пятых, имеющийся на сегодня масштаб государственных активов на федеральном уровне, исходя из данных, представленных главой Минэкономразвития РФ, по всем категориям юридических лиц существенно меньше, чем в 1999 г.: более 2,3 тыс. акционерных обществ против около 3,9 тыс. (сокращение на 40%), порядка 1,8 тыс. государственных унитарных предприятий против почти 13,8 тыс. (сокращение в 7,7 раза), 20,2 тыс. учреждений против 23,1 тыс. (сокращение на 12%). Таким образом, тенденция к количественному сокращению объемов государственного имущества так или иначе реализовывалась и без принятия целевого подхода в отношении активов. Правда, при этом за кадром остается вопрос о качестве приватизации 2000-х годов и о ее последствиях. Однако критический анализ данной стороны вопроса отсутствует и в новой Госпрограмме.

¹ За исключением действующих в ВПК или связанных с национальной безопасностью.

² Вывод чиновников из госкомпаний требует нового взаимодействия // РИА Новости – Экономика. 7.02.2013 г.

Нельзя сказать, что и объем финансовых ресурсов, предусмотренных для реализации Программы, выглядит особо внушительно: из средств федерального бюджета на период 2013–2018 гг. – всего 33,4 млрд руб.¹, а дополнительное финансирование, которое предусмотрено Госпрограммой в случае появления дополнительных возможностей федерального бюджета, составит в общей сложности 19 млрд руб. Суммы, дополнительно запрашиваемые на 2013–2018 гг. на ликвидацию особо опасных объектов казны (6 млрд руб.) и их содержание (6,9 млрд руб.)², выглядят явно небольшими, что находится в противоречии с одним из базовых тезисов новой Госпрограммы – об обременении государства избыточными активами и значимом перерасходе бюджетных средств.

Указанный размер бюджетных ассигнований вполне сопоставим с совокупным объемом доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества 10-летней давности (2000–2002 гг.) или в кризисном 2009 г., не говоря уже о доходах прошлого года или о затратах государства на реализацию престижных проектов (саммит АТЭС, Олимпиада-2014 и т.п.).

6.2. Антимонопольная политика в России в 2011–2012 гг.: после дела «большой четверки»³

Вопросы антимонопольной политики и защиты конкуренции уверенно входят в топ-лист направлений экономической политики последних пяти лет. Подтверждение тому – несколько волн антимонопольных расследований против крупнейших нефтяных компаний, резкая активизация применения норм против участников соглашений, которые квалифицируются как сговор, появление миллиардных штрафов, распространение регламентированных торговых практик для крупнейших компаний как условия согласования сделок слияний и устранения выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

¹ Опубликованный в конце января 2013 г. проект Госпрограммы предполагал объем финансирования в 103 млрд руб. до 2018 г. Однако и эта величина представляется более чем скромной.

По словам руководителя Росимущества, такая разница обусловлена наличием в структуре Госпрограммы второй подпрограммы по государственному материальному резерву, а представленные на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г. величины расходов относятся исключительно к деятельности Росимущества.

² Еще около 0,9 млрд руб. из объема дополнительного финансирования может быть направлено на оформление документов технической инвентаризации, на регистрацию вещных прав и на кадастровый учет земельных участков в рамках преобразования унитарных предприятий в акционерные общества.

³ Осенью 2008 г. ФАС были возбуждены дела против «большой четверки» нефтяных компаний («Газпром нефть», «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», ТНК-ВР), в которых используются и новые концепции закона (концепция коллективного доминирования и определение монопольно высокой цены), и новые стандарты оборотных штрафов. По этим делам ФАС принимает решение о взыскании с «большой четверки» штрафов в размере 5,4 млрд руб., а по второй волне дел 2009 г. – 20,7 млрд. Решения ФАС оспариваются в разных судебных инстанциях, однако после решения Высшего арбитражного суда по делу ТНК-ВР (май 2010 г.) чаша весов склоняется в сторону антимонопольного органа. Решение о выработке мирового соглашения (осень 2010 г.) подтвердило возросший авторитет ФАС в системе органов власти и способность использовать инструменты антимонопольного законодательства для решения текущих задач экономической политики. См.: *Авдашева С., Крючкова П.* За отсутствием состава доказательств // Эксперт. 14 февраля 2011 г.

В числе свидетельств значимости антимонопольной политики и защиты конкуренции также и бурное обсуждение в 2012 г. доклада ФАС России о состоянии конкуренции – документа, предшественники которого не удостоивались и десятой доли такого внимания; не прекращавшиеся в течение нескольких лет острые дискуссии по эффектам применения закона о закупках для государственных нужд; безусловно знаковое обсуждение и принятие закона о торговле.

Кроме того, это и создание Комиссии Правительства РФ по вопросам конкуренции и развития малого и среднего бизнеса, активное обсуждение судьбы Программы развития конкуренции (2009–2012), разработка и принятие дорожной карты по развитию конкуренции, Стратегии развития антимонопольной политики в России, инициатором разработки которой выступила ФАС России.

В рамках данного обзора основное внимание будет уделено событиям, которые произошли в последние годы (в первую очередь в 2011 и 2012 гг.). Для этого периода характерно то, что уже более или менее стала понятна общая схема пресечения монополистической деятельности (в первую очередь злоупотребления доминирующим положением) со стороны крупнейших нефтяных компаний. К тому же произошли очередные значительные изменения в антимонопольном законодательстве и появились основания для выводов о направленности эволюции российского антитраста.

6.2.1. Общая характеристика применения антимонопольного законодательства

Масштабы принуждения к исполнению правил

После решений по делам «большой четверки» масштабы принуждения к соблюдению норм антимонопольного законодательства продолжают увеличиваться, о чем свидетельствует статистика по трем статьям Закона «О защите конкуренции»¹ (табл. 8). Общее количество дел, возбуждаемых против компаний в рамках трех типов дел – о злоупотреблении доминирующим положением, об ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях, о недобросовестной конкуренции, – с 2008 по 2011 г. почти удвоилось. Одновременно возросла доля дел, рассмотрение которых завершается решением о нарушении антимонопольного законодательства.

Масштабы деятельности службы вместе с территориальными управлениями количественно превосходят число дел, возбуждаемых любым другим органом конкурентной политики в мире. В 2001 г.² число сотрудников ФАС России составляло 3079. Для сравнения: численность сотрудников двух органов конкурентной политики США (Federal Trade Commission и Antitrust Division, Department of Justice) составляла 1744 чело-

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Всеобъемлющий анализ практики принуждения к исполнению требований антимонопольного законодательства должен также отражать применение других статей Закона «О защите конкуренции», а также антимонопольных норм, содержащихся во множестве других законов, включая отраслевые.

² Rating Enforcement 2012. Global Competition Review, 2012.

века. Численность сотрудников органа конкурентной политики Австралии, известного широким кругом полномочий и значительной активностью, – 915 человек. В Европейской комиссии вопросами применения антимонопольного законодательства занимались 749 человек.

Таблица 8

Число возбужденных дел и вынесенных решений о нарушении антимонопольного законодательства в разрезе статьи Закона «О защите конкуренции», 2008–2011 гг.

	Число возбужденных дел				Число вынесенных решений о нарушении антимонопольного законодательства			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Злоупотребление доминирующим положением (ст. 10)	1639	2411	2736	3199	862	1439	1539	2310
Соглашения и согласованные действия (ст. 11)	359	488	607	482	183	293	376	315
Недобросовестная конкуренция (ст. 14)	517	687	927	1065	303	476	754	828

Источник: данные ФАС России.

Однако самые поразительные цифры – число открытых и завершенных дел по факту злоупотребления доминирующим положением. В 2011 г. ФАС России было открыто 3197 расследований и завершено 3199, в то время как для остальных органов конкурентной политики в мире максимальное число подобных дел – 106 (Ирландия). Для сравнения: Европейская комиссия открыла 54 подобных дела, орган конкурентной политики Австралии – 21. Таким образом, если на каждого сотрудника ФАС России приходилось более одного дела по ст.10 Закона «О защите конкуренции», то в ЕС – почти в 15 раз меньше, а в Австралии – практически в 45 раз (*не процентов!*) меньше.

После замены в 2007 г. системы фиксированных штрафов оборотными штрафами вопрос о соблюдении антимонопольного законодательства приобрел для российских компаний большую важность. Дела «большой четверки», помимо прочего, продемонстрировали не только потенциальную возможность, но и реальную способность взыскивать значительные штрафы и выдавать предписания, существенно ограничивающие бизнес-решения. Однако до сих пор средний уровень штрафов, налагаемых ФАС России, остается невысоким. В расчете на одно обвинительное решение по ст. 10 и 11 Закона «О защите конкуренции» сумма наложенного штрафа после 16,5 млн руб. в 2009 г. снизилась до 2,3 млн руб. в 2010 г. и до 4,5 млн руб. в 2011 г. Собственно, это отражает приливы и отливы «волн» (первой, второй и третьей) нефтяных дел. За пределами «большой четверки» размеры штрафов, как правило, отнюдь не угрожающие. Тем не менее приток исков в арбитражные суды об оспаривании решений антимонопольных органов увеличивается (*табл. 9*). Судя по соотношению числа обвинительных решений ФАС России и исков об оспаривании ненормативных актов (т.е. решений по конкретным делам), а также решений о привлечении к административной ответственности,

компании оспаривают подавляющее большинство решений антимонопольных органов¹. О высокой соревновательности аргументации сторон в судах свидетельствуют и показатели подачи дел в апелляционную и кассационную инстанции. На протяжении последних лет арбитражные суды первой инстанции отменяют приблизительно два из пяти решений антимонопольных органов (табл. 9). Половина решений судов первой инстанции является объектом апелляции, споры по поводу каждого третьего решения доходят до кассационной инстанции. Решения арбитражных судов играют важную роль в формировании стандартов применения Закона «О защите конкуренции».

Таблица 9

Обвинительные решения и иски об оспаривании решений антимонопольных органов, 2009–2011 гг.

	Обвинительные решения по ст. 10 и 11		Иски об оспаривании решений антимонопольных органов в судах первой инстанции РФ			
	сумма наложенных штрафов, млрд руб.	число решений	об оспаривании ненормативных актов	в том числе удовлетворенных	об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности	в том числе удовлетворенных
2009	28,5	1731	2657	1057	1624	848
2010	4,6	1969	3770	1390	2185	1039
2011	11,7	2625	4334	1709	2511	1049

Источник: ФАС России и Высший арбитражный суд РФ.

Растут масштабы применения норм и по другим направлениям конкурентного законодательства. Важнейшим из них остается противодействие ограничениям конкуренции со стороны органов государственной власти (ст. 15 Закона «О защите конкуренции»). Если в течение 2008 г. было возбуждено около 3 тыс. дел в отношении органов власти, то в 2011 г. число таких дел достигло 5,8 тыс. И в этих делах доля обнаруженных нарушений повысилась с 68 до 87%. Устойчиво растет и число проверок государственных закупок (рис. 1).

Практически теми же темпами, что и число дел о нарушении антимонопольного законодательства, растет число дел по фактам нарушения Закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» розничными продовольственными сетями². Объектами проверок в течение только первого года после принятия закона стало около четверти продовольственных сетей страны.

¹ Прямое сопоставление числа обвинительных решений по статьям, относящимся к хозяйствующим субъектам, и числа исков об оспаривании решений антимонопольного органа, безусловно, нужно интерпретировать с большой осторожностью. Оспариванию подлежат решения не только в отношении компаний; однако, по нашему мнению, именно иски компаний составляют подавляющую часть споров, разбираемых в арбитражных судах.

² Радаев В. Кто выиграл от принятия Закона о торговле // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 33–59.

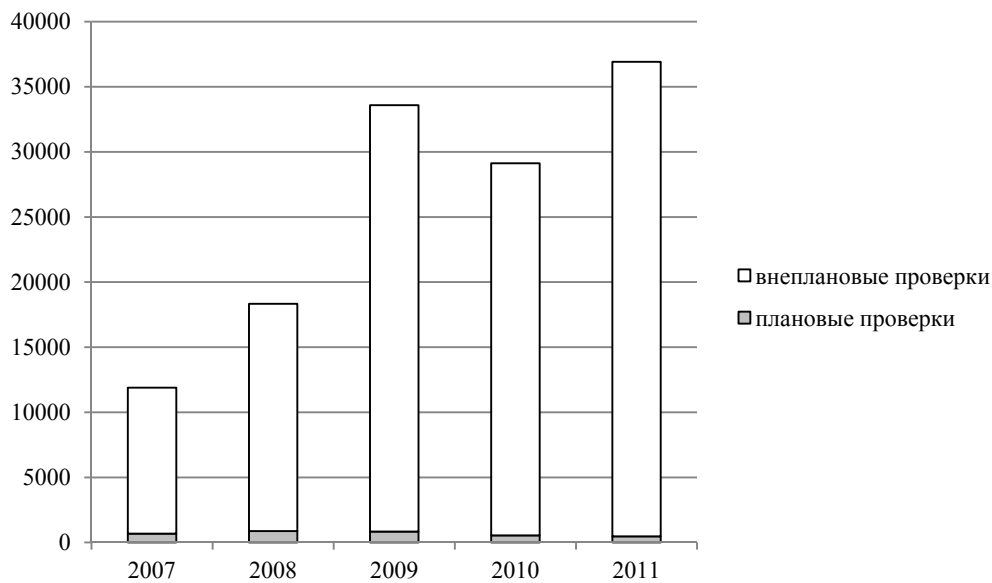


Рис. 1. Число проверок при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов, 2007–2011 гг.

Развитие стандартов антимонопольных запретов в судебных решениях

Антимонопольная политика складывается в том числе из отдельных решений антимонопольных органов и судов, которые оказывают на поведение компаний не меньшее влияние, чем собственно законодательные новации. Анализировать эти решения, тем более обобщать их, непросто. Во-первых, ключевые решения для каждого сектора свои – экспортеров меньше волнуют исходы дел о дискриминации, нежели розничные сети, а для розничных сетей неактуальны вопросы монопольно высокой цены. Во-вторых, судебные решения по одному и тому же вопросу могут существенно различаться. По отдельным вопросам они подкрепляют позицию антимонопольных органов, по другим – ей противоречат. И даже по однотипным делам возможны решения, опирающиеся на диаметрально противоположные принципы. Приведем лишь несколько таких примеров.

Злоупотребление доминирующим положением: внутренний рынок и экспорт. В 2011–2012 гг. принято несколько важных судебных решений по делам, где крупные продавцы-экспортеры обвинялись в злоупотреблении доминирующим положением в форме назначения монопольно высоких цен на внутреннем рынке или в дискриминации внутренних потребителей (в назначении разных цен на внутреннем и внешнем рынках). Собственно, начало было положено обвинением «нефтяной четверки», коллективно занимавшей на рынке доминирующее положение. Вывод о монопольно высокой цене нефтепродуктов в период 2007–2008 гг. опирался на два аргумента: оптовые цены росли быстрее (или снижались медленнее), чем затраты производителей (по бух-

галтерской отчетности); оптовые цены росли быстрее мировых цен нефти в период роста и снижались медленнее в период снижения.

Тем самым ФАС России обратилась к проблеме, реально существующей на рынках, где действуют крупные компании-экспортеры. Рассматривая экспорт в качестве приоритета и сталкиваясь на экспортных рынках с более интенсивной конкуренцией, компании часто устанавливают для зарубежных покупателей цены ниже, чем для внутренних. Насколько такие ценовые решения можно рассматривать как нарушения антимонопольного законодательства – вопрос непростой. Признание такой комбинации цен дискриминацией (в терминах Закона «О защите конкуренции» – «созданием неравных условий») неявно опирается на предпосылку об идентичности покупателей, что обычно неверно. Признание более высоких цен на внутреннем рынке монополично высокими, поскольку они выше, чем на рынке зарубежном, – также дискуссионный вывод, поскольку рынки редко бывают настолько сопоставимыми, чтобы делать возможным прямолинейное сравнение цен.

Решения арбитражных судов по этим вопросам могут различаться принципиально. В октябре 2012 г. Высший арбитражный суд (ВАС) РФ отказался в порядке надзора пересматривать решение по иску ООО «Распадский уголь», принятому за год до этого. В мотивировочной части по делу Арбитражный суд г. Москвы подчеркнул, что разные цены на коксующийся уголь в России и за рубежом объясняются особенностями рынков, поэтому не могут рассматриваться как признак дискриминации. Однако летом 2012 г. по иску ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и ООО «ВИЗ-Сталь» тот же самый суд подтвердил обоснованность вывода ФАС России о том, что превышение цен на трансформаторную сталь для внутренних покупателей над ценами отгрузки на экспорт свидетельствует о назначении монополично высокой цены на внутреннем рынке¹.

В конечном итоге, вопрос законности внутренних цен, превышающих цены экспортных контрактов, остается предметом дискуссии. Антимонопольный орган видит выход в разработке методических рекомендаций о справедливых (или обоснованных) ценах, явно связывающих допустимый уровень цен на российском рынке с ценами на рынках зарубежных. Не обсуждая подробно многочисленные методические проблемы применения этого подхода, нужно лишь заметить, что ценовое регулирование в любой форме, в том числе в форме привязки цен внутреннего рынка к определенному ориентиру, сопровождается рисками. В данном случае один из рисков – ослабление стимулов экспортеров к ценовой конкуренции в поставках. Если неявно или явно (как, например, в рамках предписания, разработанного ФАС России для ОАО «Уралкалий») предполагается, что цены для российских покупателей должны быть не выше, чем самая низкая цена отгрузки на экспорт, это, очевидно, делает для продавца гораздо менее выгодным

¹ Однако в марте 2013 г. кассационная инстанция отправила дело Новолипецкого металлургического комбината и ООО «ВИЗ-Сталь» на новое рассмотрение.

активную ценовую конкуренцию за экспортные поставки. Этот эффект тем сильнее, чем выше доля внутренних поставок в выпуске экспортера.

Согласованные действия: параллельные цены и сходная структура договоров. В 2012 г. суды разных уровней продолжали рассмотрение веера так называемых «гречневых дел». На берегах Волги (в Казани) и Невы (в Санкт-Петербурге) суды отказали розничным продовольственным сетям («Тандер», «Перекресток», «Агроторг», «Пик» – в первом случае; «Перекресток», «Агроторг», «Дикси», «Реал», «О’Кей» – во втором) в отмене решений о признании их совершившими согласованные действия в виде синхронного повышения цен на гречневую крупу летом 2010 г. Вышестоящие инстанции оставили принятые решения в силе: ВАС РФ отказал в рассмотрении петербургского дела в порядке надзора, кассационная инстанция направила казанское дело на повторное рассмотрение в первую инстанцию, которая уже в начале 2013 г. подтвердила вывод о согласованных действиях. Эти решения закрепили низкие стандарты доказательной базы в отношении молчаливого сговора¹. Однонаправленное изменение цен рассматривается как достаточное для признания вины. Вопрос о механизмах поддержания взаимозависимости решений продавцов даже не ставится, что позволяет обвинять вместе крупных продавцов и мелких, следующих модели «ценового зонтика». Принятые решения по духу противоречат даже декабрьским 2011 г. изменениям в Законе «О защите конкуренции», которые, наоборот, ужесточают стандарты доказательства согласованных действий.

Однако далеко не все обвинения в согласованных действиях завершились так же неблагоприятно для продавцов. Тот же Арбитражный суд г. Казани летом 2012 г. отменил решение Управления ФАС России о нарушении антимонопольного законодательства розничными сетями, реализующими бытовую технику и электронику («Медиа Маркт», «Ашан», «Эльдорадо», «Берингов пролив»), которые согласованно применили типовые структуру и условия договоров с поставщиками, что привело к поддержанию розничных цен. По крайней мере, два аспекта этого решения важны для формирования стандартов по многочисленным делам: в судебном решении дается оценка взаимозависимости и взаимовлияния политики выделенной группы участников рынка и учитываются альтернативные объяснения в отношении данных, приводимых ФАС России, не предполагающих нарушения закона.

Дискриминационные условия в договорах между розничными сетями и поставщиками. Судебные решения по делам о дискриминационных условиях в договорах между поставщиками и продовольственными розничными сетями (в соответствии со ст. 13 Закона «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации») в 2011–2012 гг. выносились, скорее, в пользу розничных сетей. Арбитражные суды пер-

¹ Подробнее о проблеме молчаливого сговора и применении антимонопольных запретов на молчаливый сговор см.: *Авдашева С.* Незаконность молчаливого сговора в российском антимонопольном законодательстве: могут ли экономисты быть полезны при выработке юридических норм? // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 89–102.

вой инстанции отменили несколько десятков решений территориальных управлений ФАС России, признающих разную наценку, разные сроки оплаты, разные схемы премий за объем в договорах с разными поставщиками дискриминационными. При этом приводились разные мотивы законности различий в условиях договора¹:

- признание разных поставщиков или их продукции неэквивалентными;
- указание на необходимость сопоставлять комплекс условий договора, а не отдельные его компоненты (если у одного поставщика оптовая цена выше, но и скидка больше, чем у другого, «чистые» цены могут оказаться просто одинаковыми);
- оценка возможных последствий применения стандарта недискриминационности (угнетение конкуренции – участники рынка будут искать не лучшего поставщика, а поставщика, согласного на такие же в точности условия, что и остальные).

Решения по некоторым делам о дискриминации были подтверждены всеми судебными инстанциями – вплоть до ВАС РФ, отказавшегося летом 2012 г. рассматривать одно из типичных дел в порядке надзора. Тем не менее дела о дискриминации в случае установления разных условий в договорах с разными контрагентами продолжают возбуждаться, причем в отношении не только продовольственных сетей, но и поставщиков. Пожалуй, самым одиозным выглядит дело против Пензенского молочного комбината, дискриминировавшего «Ашан» и «Перекресток», назначая им меньшую оптовую скидку по сравнению с региональными продовольственными сетями.

В то же время дискуссия о том, что же такое дискриминационные условия в договорах и какими должны быть стандарты доказательства дискриминации, далека от завершения. Отсутствие ясности в этом вопросе создает дополнительные правовые риски для компаний, предполагающих разрабатывать «торговые практики» как правила взаимодействия с контрагентами.

Борьба со злоупотреблением переговорной силой: от розничных сетей к национальным дистрибьюторам автомобилей. Значительное место в деятельности ФАС России занимают дела, направленные на урегулирование договорной практики в отдельных секторах экономики. Федеральная антимонопольная служба России продолжает использовать рекомендации в первую очередь в качестве инструмента предотвращения злоупотребления переговорной силой. Осенью 2012 г. были разработаны рекомендации, адресованные производителям автомобилей и их национальным дистрибьюторам. Предложения ФАС России, следование которым по логике должно рассматриваться как условие признания бизнес-практики законной, включают установление стандартных сроков дилерских соглашений не менее 5 лет с тем, чтобы обеспечить дилеру окупаемость его инвестиций, предоставление возможности открытия разных типов дилерских центров (в том числе осуществляющих только продажу или только сервисное обслуживание), отказ от установления минимальной цены перепродажи.

¹ Подробнее см.: *Авдашева С., Новиков В.* Лиса и журавль: парадоксы дискриминации // Конкуренция и право. 2012. № 1. С. 22–27.

Автопроизводителям и национальным дистрибьюторам было рекомендовано разработать документ, описывающий единообразные требования к контрагентам, и не допускать дискриминации в договорах с разными типами дилеров и сервисными центрами. Оценить дальнейшее развитие событий в секторе затруднительно. Можно лишь констатировать, что выданные рекомендации, несомненно, создают для бизнеса автомобильных компаний дополнительные ограничения. Насколько они окажутся жесткими, зависит в том числе от трактовки уже неоднократно упомянутого выше принципа недискриминационности в каждом конкретном случае.

6.2.2. «Третий антимонопольный пакет законов»¹: до и после

В конце 2011 г. был принят пакет изменений в антимонопольное законодательство, охвативший широкий спектр отношений, регламентированных Законом «О защите конкуренции», а также рядом других нормативных правовых актов. Не претендуя на полное изложение всех изменений российского антимонопольного законодательства, отметим ряд важных новаций, включая существенную модификацию действовавших ранее норм. В их числе:

- дополнительные условия, при которых цена не признается монопольно высокой;
- изменение формулировки и набора признаков согласованных действий;
- критерии определения группы лиц и концепция контроля;
- введение в оборот термина «картель» как правового с сокращением перечня признаков картеля по сравнению с признаками ограничивающих конкуренцию соглашений;
- последовательное различие сговоров и согласованных действий (появление разных статей – 11 и 11.1, – запрещающих, соответственно, соглашения и согласованные действия);
- допустимость горизонтальных соглашений о совместной деятельности;
- введение исключения для соглашений, связанных с использованием результатов интеллектуальной деятельности;
- корректировка регулирования вертикальных соглашений;
- требования к торгам, запросу котировок и проведению аукционов;
- введение институтов предостережений и предупреждений;
- дальнейшая модернизация контроля сделок экономической концентрации.

¹ Значимым событием 2011 г. стало принятие Федерального закона от 6.12.2011 г. № 401 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и Федерального закона от 6.12.2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (так называемый «третий антимонопольный пакет»), направленных на совершенствование антимонопольного регулирования.

Монопольно высокая цена

В «третьем антимонопольном пакете» путем внесения изменений в ст. 6 Закона «О защите конкуренции» предпринята попытка создать «безопасную гавань» для субъектов, которые, занимая доминирующее положение на рынке, могут быть обвинены в установлении монопольно высоких цен. Цена, по которой хозяйствующий субъект реализует товар в рамках внебиржевой торговли, не должна превышать уровень ценового индикатора, один из вариантов которого – цена соответствующего товара, сформировавшаяся на биржевых торгах. Однако сами торги должны удовлетворять ряду условий, чтобы сформировавшаяся на них цена была признана приемлемым индикатором. Это не только минимальные требования к объемам реализации участников и само количество участников торгов, но также регулярность и равномерность распределения объемов по торговым сессиям, минимальные размеры биржевых лотов, согласованные с антимонопольными органами особенности формирования стартовой цены.

Одна из причин появления данной нормы в том, что для квалификации антимонопольным органом действий доминирующих субъектов на соответствующем товарном рынке как злоупотребления в форме установления монопольно высокой цены органам пришлось пользоваться практически единственным критерием – экономически обоснованными затратами и необходимой для производства прибылью. В свою очередь, оценка затрат и прибыли основывалась на преобладающем бухгалтерском, а не экономическом подходе, который не только занижает общий уровень учитываемых затрат в цене товара, но и создает неравные условия для субъектов, применяющих разные модели организации бизнеса (в первую очередь – в части стратегии выбора между созданием и использованием собственных активов длительного пользования или их арендой). Вторым признаком монопольно высокой цены – превышение цены на рассматриваемом рынке над ценой на сопоставимом рынке в условиях конкуренции – оказался мало востребованным из-за чрезмерно жестких критериев сопоставимости¹. В лучшем случае данный принцип мог быть использован в режиме ретроспективного исследования состояния конкуренции на данном рынке.

Отдельный вопрос: кто может считаться выигравшим, а кто – проигравшим в результате введения данной нормы? Для тех рынков, где товары не относятся к категории биржевых, практически ничего не изменилось, если не считать гипотетической возможности попыток, несмотря на объективные ограничения, создать механизмы организованных рынков. Для тех рынков, где торгуются товары, которые в силу своих характеристик и применяемых соглашений могут считаться биржевыми, вполне возможно повышение определенности, если удастся урегулировать комплекс вопросов, связанных с четким определением алгоритмов установления (1) регулярности, (2) равномерности, (3) стартовой цены, учитывая и такой аспект, как временные ограничения на принятие

¹ О проблемах сопоставимости рынков см.: *Шаститко А.Е.* «Сопоставимые рынки» как инструмент антимонопольной политики // Вопросы экономики. 2010. № 5. С. 96–109.

решений. Фактически решение указанных вопросов предполагает множество критериев и конструирование показателей, которые позволяли бы оценивать соответствие практики организации биржевых торгов и участия в них отдельных хозяйствующих субъектов некоторым пороговым значениям. Гипотетически можно было бы предположить, что степень равномерности распределения объемов будет определяться с помощью аналога коэффициента Джини, тогда как для оценки степени регулярности необходимо в первую очередь определиться с частотой точек контроля. Ежедневно, еженедельно или ежемесячно?

Безусловно, попытка принятия решений задним числом значительно повышает степень коррупциогенности производства рыночных индикаторов и соответственно может существенно усилить риски манипулирования. Применение данной нормы, скорее всего, приведет к довольно высоким издержкам администрирования, что характерно для сложных и специализированных механизмов управления транзакциями¹.

Приказом ФАС России и Минэнерго России от 31.01.2013 г. № 41/13/37 «Об установлении минимальной величины продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, и утверждении требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках» частично были даны ответы на поставленные вопросы, но далеко не на все. В частности, есть ответы на вопросы по стартовой цене, подходам к оценке регулярности (месяц). Однако являются ли они исчерпывающими? И если нет, то каковы пределы дискреции регулятора?

Изучение нового документа дает основание считать, что администрирование антимонопольного контроля в сфере организации данного вида биржевых торгов может преподнести немало сюрпризов.

Согласованные действия

Принятая в «третьем пакете» формулировка ст. 8 Закона «О защите конкуренции» содержит более четкое определение признаков согласованных действий. С учетом существовавших ранее формулировок теперь для определения действий как согласованных необходимо установить, что:

- (1) результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов;
- (2) действия заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий;
- (3) действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов, участвующих в согласованных действиях, и не явля-

¹ Подробнее о сравнительном анализе механизмов управления транзакциями см.: *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. (Изд. 4-е.) М.: Теис, 2010. С. 491–515.

ются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Наиболее важными являются изменения, связанные с ответом на вопрос, откуда участникам согласованных действий станет заранее известно о действиях других. Это – публичные заявления. Однако критерии для определения, что можно считать публичным заявлением, а что нет, видимо, должны появиться в результате накопления опыта по применению данной нормы. Иными словами, это сфера для судебного усмотрения. Действительно, если компания публикует в средствах массовой информации обещание повысить, например, через месяц цены на 15%, то сложно будет оспорить предположение, что это и есть один из вариантов публичных заявлений. А если специализированное агентство, которое занимается мониторингом и прогнозированием конъюнктуры на определенных товарных рынках, сформулирует свой прогноз цен в будущем, который будет доступен неопределенному кругу лиц, пусть даже за определенную плату? Если распространять такие прогнозы только среди покупателей, то где гарантия, что они не станут известны хотя бы кому-то из конкурентов? Каким образом в этом случае распределяются антимонопольные риски?

В числе объективных факторов, обуславливающих параллельное поведение, которое вместе с тем не будет квалифицировано как согласованные действия, выделены изменение регулируемых тарифов; изменение цен на сырье, используемое для производства товара; изменение цен на товар на мировых товарных рынках; существенное изменение спроса на товар в течение не менее чем одного года или в течение срока существования соответствующего товарного рынка, если этот срок составляет менее одного года. Однако вряд ли можно ожидать, что все перечисленные факторы в *равной* мере будут влиять на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке. Речь идет лишь о направлении их действия.

Однако попытка разграничить «естественный» и «сознательный» параллелизм в поведении – безусловно, шаг вперед к отражению в правовых нормах самых значимых аспектов модели молчаливого сговора как экономического коррелята правовой концепции согласованных действий. Таким образом, новая наиболее серьезная проблема с применением данной нормы – вопрос о публичных заявлениях. Итоговая результативность применения данной нормы будет связана с тем, удастся ли решить проблему так называемого «объективного вменения».

Группа лиц и контроль

В новой редакции ст. 11 Закона «О защите конкуренции» дан ответ на вопрос, кто будет объектом применения антимонопольных запретов и какие категории лиц могут быть выведены за пределы механизма антимонопольного принуждения в случае возникновения между этими лицами определенных отношений. Существует принцип, согласно которому группа лиц (в отличие от аффилированных лиц или зависимых лиц в других отраслях права) рассматривается как один хозяйствующий субъект в плане рас-

пространения на него тех же запретов, что и в отношении хозяйствующих субъектов. В частности, злоупотребление доминирующим положением может рассматриваться применительно как к отдельному хозяйствующему субъекту, так и к группе лиц в установленном *ex ante* (например, в результате согласования сделки экономической концентрации) или в *ad hoc* составе.

Однако если действия, которые совершаются в рамках одного хозяйствующего субъекта, действительно не представляют интереса для антимонопольных органов в плане применения запретов, сформулированных в законе, то, несмотря на декларацию об эквивалентности группы лиц хозяйствующему субъекту данный принцип к группе лиц не применяется. Иными словами, получается, что в рамках группы лиц можно обнаружить и согласованные действия, и сговоры, которые подпадают под антимонопольные запреты.

В «третьем антимонопольном пакете» не только сократилось количество признаков группы лиц (вместо 15 – всего 9), но и, по сути, появилась конструкция, которая позволяет выделить группу лиц в широком и узком смыслах. В широком смысле группа лиц определяется на основе признаков, сформулированных в ст. 9, тогда как в узком смысле – на основе признаков прямого или косвенного контроля (п. 7 ст. 11).

После длительного обсуждения данной поправки осталось два признака контроля:

- распоряжение более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал юридического лица;
- осуществление функций исполнительного органа юридического лица.

Если выявлен хотя бы один из указанных признаков, можно считать отношения контроля установленными. Данная концепция применяется для ограничения сферы антимонопольного контроля для соглашений (ст. 11), согласованных действий (ст. 11¹) и сделок экономической концентрации (ст. 32).

Третий признак, «следы» которого остались в формулировках статей, посвященных порядку антимонопольного контроля сделок экономической концентрации, – определение условий осуществления предпринимательской деятельности (например, в п. 9 ст. 28). На последней стадии обсуждения он был изъят из поправок к ст. 11. Отметим, что в отличие от первых двух этот признак значительно расширяет рамки для дискреционных решений как в административных делах, так и в рамках судебных разбирательств. Теоретически возможно появление множества ситуаций, когда данный признак, не попадая во множество признаков группы лиц, тем не менее мог бы рассматриваться в терминах концепции контроля, что может негативно сказаться на правовой определенности в части применения концепций группы лиц и контроля в повседневной практике антимонопольного контроля.

Введение концепции контроля – важный шаг в сторону признания различий между фирмой как юридическим лицом или совокупностью юридических и физических лиц, с одной стороны, и экономической фирмой, которая характеризуется в первую очередь

специфическим распределением прав на принятие решений в отношении ресурсов, – с другой. Каковы последствия реформирования концепции группы лиц в российском антимонопольном законодательстве – делать выводы пока рано. Однако уже сейчас можно сказать, что возникают все новые и новые вопросы относительно того, как указанные изменения влияют на применение, например, санкций за нарушение требований антимонопольного законодательства. Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в числе отягчающих обстоятельств указано совершение правонарушения в составе группы лиц (ст. 4.3 КоАП РФ). Однако в связи с этим получается, что хозяйствующие субъекты вне группы лиц с контролем оказываются в ситуации с меньшими антимонопольными рисками, чем в группе лиц с контролем. В свою очередь, это обстоятельство может негативно сказаться и на выстраивании самих механизмов контроля, особенно если принять во внимание возможность применения такого рода квалификаций и в уголовном процессе.

Картель

На завершающей стадии обсуждения «третьего антимонопольного пакета» была внесена поправка, которая в лаконичной форме передает смысл произошедших изменений в ст. 11 Закона «О защите конкуренции».

Во-первых, это продолжение модификации российского антимонопольного законодательства в направлении более последовательного разграничения и формирования различных инструментов регулирования горизонтальных и вертикальных соглашений. Фактически на уровне закона зафиксировано то, что для экономистов всегда было очевидным, но чего нельзя было сказать о других категориях специалистов: *картели – всегда горизонтальные соглашения*.

Во-вторых, признание того, что не все горизонтальные соглашения настолько опасны, что их необходимо запретить как таковые, безотносительно последствий. В соответствии с новым подходом согласно букве закона запрету подлежат только те горизонтальные соглашения, которые приводят или могут приводить к (1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок; (2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах; (3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков); (4) сокращению или прекращению производства товаров; (5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками). В свою очередь, так называемые эксплуатирующие практики перенесены в категории менее тяжких правонарушений.

В-третьих, это попытка еще более четко отделить горизонтальные соглашения от согласованных действий. В частности, ст. 11 посвящена исключительно соглашениям, тогда как для согласованных действий предусмотрена специальная ст. 11¹, хотя составы правонарушений и в том, и в другом случаях похожи.

Исключения для результатов интеллектуальной деятельности

«Третий антимонопольный пакет» предусматривает введение исключения для результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в части применения норм, запрещающих соглашения, ограничивающие конкуренцию (ч. 9 ст. 11 Закона «О защите конкуренции»). Это изменение дополняет ряд важных исключений, которые предусмотрены в Законе «О защите конкуренции» для стимулирования нововведений и защиты прав правообладателей и в значительной степени зависят именно от результатов интеллектуальной деятельности (ч. 4 ст. 10, ст. 13).

Данная поправка оказалась одной из наиболее спорных, поскольку на разных стадиях ее то вносили в текст законопроекта, то изымали, то вновь вносили. Судьба данной поправки – отражение одного из самых сложных вопросов в антимонопольном законодательстве: сопряжение инструментов антимонопольной политики с защитой прав интеллектуальной собственности, которая предусмотрена частью IV Гражданского кодекса РФ, принятого в 2008 г.

ГК РФ предусматривает как принцип свободы договора (ст. 421), так и исключения из данного принципа (ст. 10), устанавливающие ограничения на свободу использования гражданских прав: не допускается их использование в целях ограничения конкуренции. Именно это обстоятельство не дает оснований считать, что ГК РФ обладает абсолютным приоритетом над Законом «О защите конкуренции». В связи с этим возникают основания для формулировки исключений из исключений. К такого рода исключениям и относятся проблемы использования в хозяйственном обороте результатов интеллектуальной деятельности.

Обсуждение поправок в антимонопольное законодательство для обеспечения сбалансированности с политикой по защите РИД вскрыло ряд нерешенных проблем, которые, в свою очередь, могут быть представлены как негативное отражение следующих ключевых принципов выстраивания политики в данной сфере.

Во-первых, необходима оценка состояния предметного поля создания, защиты и обеспечения доступа к РИД именно для России, что предполагает оценку режима использования и создания видов РИД (на основе перечня из ст. 1225 ГК РФ) в отдельных отраслях для формирования более полной картины, необходимой для (а) оценки масштабов/структуры проблемы, (б) затрагиваемых групп интересов, (в) выявления вариантов решения, (г) выбора наилучшего из выявленных вариантов, (д) создания действенного механизма мониторинга результативности реализации выбранного варианта (элемент механизма обратной связи).

Во-вторых, необходимо составить типологию проблем, связанных с ограничением конкуренции при создании и использовании РИД применительно как к отношениям, возникающим на российских рынках, так и к продвижению российских компаний на зарубежные рынки. С этой целью можно использовать обобщенное представление о проблемах ограничения конкуренции в связи с применением прав на РИД в США и

ЕС¹, где рассматриваются такие блоки вопросов, как возможность картелирования через РИД, эксклюзивность договоров, отказ от заключения договора или создания препятствий входа на рынок, а также установления отраслевых стандартов.

В-третьих, описание конкретной ситуации или их набора (как, например, в случае с топологией интегральных микросхем, маркированными железобетонными плитами, доступом к цифровому контенту) является основанием для выводов относительно наличия/отсутствия проблем и возможного их содержания в связи с исключениями из антимонопольных запретов, но не основанием для выводов (1) о масштабе проблемы, (2) об исчерпывающем объяснении сути проблемы и уж тем более (3) о направлениях модификации антимонопольных запретов и способа их применения.

В-четвертых, необходимо следовать принципу нецелесообразности увеличения количества запретов и сложности правовых норм, если какие-то проблемы в части ограничений конкуренции могут быть урегулированы на основе применения уже существующих норм (например, в пределах норм, устанавливающих рамки допустимости вертикальных соглашений). Примером для случая РИД служит такой инструмент, как принудительное лицензирование, возможность которого предусмотрена ГК РФ (ст. 1239). Однако на данный момент отсутствуют необходимые оценки для выявления востребованности нормы и ее достаточности как инструмента борьбы со злоупотреблениями правами на РИД.

Вертикальные соглашения

В «третьем антимонопольном пакете» не была обойдена вниманием, пожалуй, одна из самых запутанных сфер антимонопольного законодательства – вертикальные соглашения, – которая тесно связана с проблемой отношений по поводу РИД (в части как средств индивидуализации производителей и производимой ими продукции, так и других объектов промышленной собственности).

Следует начать с того, что, строго говоря, речь идет о регламентации вертикальных ограничивающих контрактов – гораздо более узкого множества, чем взаимоотношения между покупателями и продавцами, которые логичнее представить в терминах вертикальных соглашений. Хотя согласно п. 19 ст. 4 в новой редакции Закона вертикальное соглашение – это соглашение между хозяйствующими субъектами, один из которых приобретает товар, а другой предоставляет (продает) товар. Но именно по причине неопределенности расположения «безопасных гаваней», а также избыточной репрессивности законодательства, в том числе из-за непоследовательного разграничения горизонтальных и вертикальных соглашений, рисковало гораздо более широкое множество

¹ Один из вариантов систематизации проблем см.: *Комкова А., Курдин А.* Особенности антимонопольной политики в сфере объектов интеллектуальной собственности на примере США и ЕС // Бюллетень конкурентной политики, Лаборатория проблем конкуренции и конкурентной политики. 2012. Октябрь. Вып. 9. 490

компаний, чем можно было предположить, опираясь на разработки современной экономической теории. И риски были очень ощутимые¹.

В рамках разъяснений, которые дала ФАС России уже после принятия поправок в Закон «О защите конкуренции», появилось дополнение, которое позволило сделать еще один шаг в разграничении горизонтальных и вертикальных соглашений. Известно, что, если производитель не только реализует свой товар дистрибьютору, но и сам занимается реализацией товара, возникает двусмысленность ситуации: как трактовать взаимоотношения между дистрибьютором и производителем – как вертикальные? Горизонтальные? Вертикальные и горизонтальные? За каждой из таких квалификаций кроются как возможности, так и риски для участников этих соглашений. Предложенный вариант решения: если дистрибьютор не является одновременно производителем товара, который реализуется на том же рынке, то отношения считаются вертикальными, даже несмотря на то, что и производитель, и дистрибьютор реализуют товар на одном и том же рынке.

Предупреждения и предостережения

Статьей 26⁷ Закона «О защите конкуренции» предусмотрена возможность направления должностному лицу хозяйствующего субъекта предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства. Данная норма направлена на смягчение проблемы «оценочных норм» в антимонопольном законодательстве, которые предполагают применение сложной техники для квалификации действий на предмет соответствия установленным правилам (в том числе инструментов экономического анализа). Предостережение – способ сдерживания в дополнение к санкциям, предусмотренным за нарушение антимонопольного законодательства.

В отличие от предостережения, которое связано с публичными заявлениями должностного лица о будущих действиях, предупреждение, возможность которого предусматривается ст. 39¹ того же закона, адресовано субъектам, в действиях которых уже могут содержаться признаки нарушений. Предупреждение выдается до того, как на нарушителя заведено дело, что дает возможность избежать административных издержек, связанных с участием в рассмотрении дела, со стороны как антимонопольного органа, так и субъекта.

Представленные нововведения направлены на ослабление проблем, которые особенно опасны для поддержания продуктивной (в том числе и для контрагентов) кооперации между участниками рынка. Однако, каковы перспективы применения предупреждения и предостережения, во многом зависит от того, каким образом удастся снять коррупционные риски применения данных статей.

¹ Дзагурова Н. Практика регулирования вертикальных взаимодействий: вертикальные ограничения с точки зрения координации согласованных действий // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 103–113.

Расширение сферы регламентированных закупок

В 2012 г. вступил в действие Закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», принятый в июле 2011 г., который предусматривает регламентацию закупок компаниями, прямо или опосредованно находящимися в собственности государства, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, а также компаниями – субъектами тарифного регулирования. По разным оценкам, регламентации подлежат закупки на сумму около 7 млрд руб. (более оптимистичные оценки говорят о 10 млрд руб.).

В основе закона лежит стремление снизить затраты и ограничить коррупцию, тем самым увеличив эффективность в этой группе компаний. Главным способом являются повышение прозрачности закупок и возможность контроля за соблюдением регламентированных процедур. Закон предусматривает, что каждый субъект регулирования должен разработать Порядок проведения закупок, описывающий процедуры закупок и критерии отбора поставщиков. Именно соблюдение Порядка становится объектом контроля и предметом для судебных исков поставщиков, отстраненных от участия в конкурсе или несправедливо отвергнутых.

На данный момент положительные эффекты действия закона оценить сложно – в первую очередь потому, что они в любом случае будут проявляться в течение длительного времени, и на данных первого года действия нового закона окажутся статистически неуловимыми. Напротив, издержки введения нового закона выходят на первый план сразу после его введения, и во многом именно они определяют его оценку компаниями и экспертами¹.

Суммарные затраты на внедрение закона действительно велики. Консервативная оценка явных дополнительных расходов всех субъектов регулирования составляет 225 млрд руб., что превосходит оптимистичную оценку от экономии в результате конкурсных процедур. Основными источниками неэффективности являются как отсутствие нижней границы объема регламентированных закупок, так и распространение действия закона на те компании, где либо есть собственные стимулы для снижения затрат, которые не будут усилены применением закона, либо нет реальных возможностей для экономии.

Нет сомнений, что закон окажет существенное воздействие на сферу закупок субъектов регулирования. При этом существует риск, что контроль за соблюдением закона воспроизведет общеизвестные недостатки исполнения более раннего закона о государственных закупках (№ 94-ФЗ), и не исключено, что с более тяжелыми последствиями для хозяйственной деятельности. Практика показывает, что концепция произвольного содержания Порядка проведения закупок, с широким выбором способов закупок не

¹ Подробнее о сопоставлении издержек и ожидаемых выигрышей от внедрения закона см. материалы проекта Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ (<http://iims.hse.ru/news/64491423.html>; <http://www.forbes.ru/sobytiya-column/kompanii/220584-225-milliardov-na-veter-pochemu-neeffectiven-novyizakon-o-goszakupk>; <http://opec.ru/1448591.html>)

нашла поддержки в судебных решениях. На сегодняшний момент прецедентным является решение Арбитражного суда г. Москвы о том, что правила такой процедуры закупок, как приглашение делать оферты (очевидно допускающие большую свободу в принятии решений, чем регламентированные Законом № 94-ФЗ), тем не менее должны оцениваться в соответствии со ст. 18.1 Закона «О защите конкуренции» («Порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров»). Иначе говоря, Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» не запрещает компаниям разрабатывать и применять Положения о закупках, включающие альтернативные процедуры, но только вот оцениваться законность решений все равно будет на основании весьма жестких правил.

Расширение сферы предписаний вместо запретов

На протяжении последних лет особую актуальность приобрели изменения в антимонопольной политике, нацеленные на снижение вероятности или бремени несправедливых обвинений. В первую очередь спрос на такие изменения предъявляет бизнес, желая избежать антимонопольных процессов и санкций. Антимонопольные органы в некоторой степени отвечают на этот запрос, в то же время стремясь оказывать большее воздействие на формирование цен и договорных отношений на предварительной стадии. Происходит это в разных формах: разрабатываются рекомендации по организации договорных отношений в конкретных отраслях (как для производителей и национальных дистрибьюторов автомобилей), методические рекомендации по применению требований законодательства (как в отношении Закона о торговле), более детализированными и ограничивающими становятся условия предписаний, выдаваемых нарушителям антимонопольного законодательства.

Два инструмента должны быть отмечены отдельно – это стандарты определения справедливых (или обоснованных) цен и торговые практики (или политики). Проблемы определения справедливых цен широко обсуждаются ФАС России в отраслевых экспертных советах. Требования к содержанию торговых практик вносились в составе проекта «четвертого антимонопольного пакета».

Предлагаемые стандарты определения справедливых цен используют в первую очередь метод калькуляции по принципу равной доходности продаж на разных рынках. Собственно, этот метод заимствован из концепции реорганизации регулирования цен на газ в России. Модель справедливых цен распространяет этот принцип и на цены на импортную продукцию. В этой части справедливая цена – это цена не хуже, чем на зарубежных рынках, с учетом механических вычетов и прибавлений транспортных расходов и налогов (тарифов). В некоторых вариантах проект справедливой цены идет еще дальше, связывая справедливые цены для замкнутых рынков прямо с затратами на производство.

Модель торговых практик еще более разнородна. Одни торговые практики были разработаны антимонопольными органами как часть предписаний, нацеленных на устранение нарушений. Другие – в рамках мировых соглашений между антимонопольными органами и компаниями. И наконец, компании разрабатывали и продолжают разрабатывать торговые практики в добровольно-принудительном порядке, стремясь обосновать отдельные черты своей бизнес-модели в глазах антимонопольного органа. В некоторых торговых практиках центром являются принципы определения цены. Более многочисленная группа торговых практик регламентирует процедуры отбора и заключения договоров с контрагентами, каковыми могут быть дистрибьюторы, поставщики или покупатели. Но и эта группа разнородна: основной акцент может быть сделан именно на критериях отбора, на процедурах заключения и выполнения договоров компании с контрагентами, на принципах различия условий в договорах. Отвергнутое на данный момент предложение о требованиях к обязательному содержанию торговых практик предполагало включение в них всех перечисленных компонентов.

Оба инструмента воспринимаются бизнесом, и тем более экспертами, как минимум, неоднозначно. В краткосрочном периоде многие компании и их менеджеры даже довольны возможностью снизить риски возбуждения антимонопольных дел. Следование «обоснованным» ценам исключает признание их монополично высокими, а соблюдение одобренных ФАС России условий торговой практики – обвинения в создании дискриминационных условий. Однако есть много аргументов против активного использования и принципов справедливых цен, и торговых практик. Самый простой: разработка любых правил не является бесплатной, даже если применение этих правил нацелено на решение острых проблем. Речь идет не только о подготовке на уровне компаний документа, определяющего принцип назначения цен или условия заключения договоров, – хотя и такие документы требуют ресурсов. Отнюдь не бесплатна адаптация к разработанным правилам всей системы принятия решений в компании. Разработанным процедурам должны следовать все сотрудники, и система внутренней мотивации и управления должна быть приспособлена к новым правилам.

Гораздо большие издержки – и для компании, и для общества – возникают из-за дополнительных ограничений, налагаемых обоими типами правил на бизнес. Наши знания о рынке, о контрагентах, о тенденциях изменения спроса и поведения конкурентов всегда несовершенны. Правила, которые могут выглядеть как разумный компромисс между соблюдением требований контрагентов и антимонопольного органа, который их защищает, с одной стороны, и компании – с другой, могут оказаться вовсе не разумными, и вовсе не компромиссными. Резкие изменения спроса могут сделать соответствующее приспособление оптовых цен наиболее рациональным бизнес-решением. При этом условия договоров с одинаковым сроком выполнения, но с разными сроками заключения могут радикально различаться. Может появиться потенциальный контрагент, договор с которым абсолютно нежелателен для бизнеса по причинам, в торговой практике не предусмотренным, а просто потому, что ранее с таким контрагентом компания

не сталкивалась. Это проявление одной из типичных проблем для оценки принятия решений. *Ex post* можно сформулировать правила, следование которым обеспечило бы наилучший при данных ограничениях результат. Но *ex ante* это может оказаться невозможным, а соответствующие попытки как любое ограничение возможностей могут сопровождаться значительными потерями.

Антимонопольные запреты и наказания применяются *ex post*, причем в отношении практики, о которой заранее сложно сказать, может она быть признана нарушением закона или нет, и если может – то нарушением закона какой степени тяжести. Правовая неопределенность этого типа усугубляется активным применением в России норм, нацеленных на предотвращение индивидуального ущерба («эксплуатирующих», но не ограничивающих конкуренцию). Компания, против которой возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, может жалеть об отсутствии торговой практики. Правда, в этом случае нет уверенности, что разработка и соблюдение торговой практики нейтрализовали бы риск антимонопольного преследования. Наличие формализованных правил заключения и исполнения договоров, как показывает опыт розничных продовольственных сетей, побуждает некоторых контрагентов искать поводы обвинить в их несоблюдении. Несоблюдение разработанных ранее правил может быть объективным результатом неожиданных шоков. В то же время несоблюдение правил торговой практики существенно облегчает доказательство предполагаемой дискриминации или назначения монопольно высокой цены, поскольку имплицитно эти правила предназначены для их предотвращения.

Есть еще одна сторона проблемы, которая особенно остро проявится в случае применения инструмента регламентированных торговых практик на рынках с коллективным доминированием нескольких субъектов. В этом случае снижение рисков обвинений в ограничении конкуренции посредством злоупотребления доминирующим положением вполне может привести к усилению рисков ограничений конкуренции посредством соглашений или согласованных действий¹.

Тенденция широкого использования инструментов регулирования вместо антимонопольного принуждения продолжает укрепляться. Антимонопольная политика все больше становится политикой предписаний и регламентаций вместо политики применения запретов.

Одно из широко обсуждаемых изменений антимонопольного законодательства – изменение режима применения Закона «О защите конкуренции» в отношении результатов интеллектуальной деятельности. В настоящее время статьи закона, регулирующие

¹ Не случайно в зарубежной практике более распространены не регламентированные торговые практики компаний, а корпоративные политики по соблюдению требований антимонопольного законодательства на основе управления специфическими для соответствующих компаний рисками. Более подробно о вопросе соотношения регламентированной торговой политики и политики по соблюдению требований антимонопольного законодательства см.: *Шаститко А.Е.* Торговая практика компании как политика по соблюдению требований антимонопольного законодательства // Корпоративный юрист. Приложение. 2012. Октябрь. С. 46–49.

применение запретов на ограничивающие конкуренцию соглашения и злоупотребление доминирующим положением, содержат исключения в отношении действий и соглашений, связанных с использованием прав РИД и средств индивидуализации. Такие исключения отражают крайне важный в экономической политике компромисс между защитой конкуренции и стимулированием инноваций. Инноватору должны быть предоставлены возможность и условия для получения прибыли, созданной в результате его разработок, в противном случае у него не будет стимулов прилагать усилия для разработок. В долгосрочном периоде, рассматривая конкуренцию как динамический процесс, противоречие между конкуренцией и защитой прав на инновации не возникает. Но на краткосрочном интервале власть инноватора является монопольной и как таковая сопровождается потерями потребителей. Принимая во внимание и краткосрочные, и долгосрочные выигрыши, оптимальным решением является временная монопольная власть. Именно такая логика лежит в основе выдачи патента.

Однако защита результатов разработок как способ обеспечить достаточный для стимулирования разработок поток прибыли может использовать самые разные методы, в том числе и не связанные формально со способами защиты РИД, предусмотренными нормами части 4 ГК РФ. На некоторых рынках среди этих методов особое место занимает возможность устанавливать минимальную цену перепродажи товара (например, для производителей коробочных IT-продуктов), которая может выглядеть подозрительной с точки зрения норм антимонопольного законодательства. Примером может служить дело, возбужденное в 2009 г. Челябинским УФАС против Лаборатории Касперского за исключение из состава авторизованных партнеров дилера, установившего цену ниже рекомендованной. Поскольку коробочный IT-продукт копируется с нулевыми затратами, при отсутствии регламентации минимальной цены ценовая конкуренция лишит разработчика прибыли, а следовательно, и стимулов к разработке продукта. Именно таким образом мотивировано предоставление РИД исключения из антимонопольных запретов.

Но, как и любые исключения, они предоставляют дополнительные возможности, в том числе и желающим неправомерно уклониться из-под действия закона. Можно привести в качестве примера отмену решения ФАС России в отношении производителя железобетонных плит, поскольку производство этих плит запатентовано. Подобные примеры объясняют также и мотивы отмены исключений для РИД наряду с соображениями выигрышей конечных потребителей (как мы вспомнили – краткосрочных). На данный момент дискуссии об отмене исключений для РИД из соответствующих статей Закона «О защите конкуренции», как и об ослаблении уровня защиты для РИД, ведется прежде всего на основе подобных частных аргументов, без попытки сопоставления интегральных оценок выигрышей и потерь от изменений законодательства.

* * *

«Третий антимонопольный пакет» отличается от предыдущих изменений в антимонопольном законодательстве не только количеством внесенных изменений, но и тем, каким образом было организовано обсуждение.

По интенсивности публичных обсуждений поправок этот пакет сопоставим разве что с «первым антимонопольным пакетом», в результате принятия которого произошли тектонические сдвиги в российском антитрасте: тогда (в 2006 г.) был принят новый закон вместо двух, а также чуть позже (в 2007 г.) была установлена возможность применения оборотных штрафов, в результате чего размер возможных санкций сразу увеличился на несколько порядков.

Однако самой важной особенностью обсуждения «третьего антимонопольного пакета» стала неустойчивость режима публичности самого обсуждения: документировать данное обстоятельство довольно сложно, но тем не менее ряд признаков свидетельствуют об этом.

Более года (начиная с февраля 2010 г.) поправки обсуждались не только в органах исполнительной власти (в первую очередь в ФАС России и Минэкономразвития России), но и на площадках бизнес-ассоциаций (в частности, в Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП)), на экспертных площадках НП «Содействие развитию конкуренции», Объединения корпоративных юристов.

К сожалению, нет доступной статистики, которая позволила бы оценить, какое количество поправок было проанализировано, какое количество содержательных замечаний и предложений было сформулировано партнерами антимонопольного органа по обсуждению, какое количество замечаний и предложений было учтено, каков процент аргументированных (мотивированных и документированных) согласий или отказов учесть замечания и предложения, не говоря уже о качестве такого рода аргументации. Однако даже применение самого простого варианта – включенного наблюдения¹ – показывает: обмен информацией возрос. Означает ли это, что одновременно произошел переход количества в качество?

Вот здесь появляются сомнения. Они связаны с тем, что мотивированных и документированных отказов антимонопольного органа учесть те или иные предложения в рамках обсуждения «третьего антимонопольного пакета» практически не было. Понять, каковы мотивы, можно было (и то не всегда), лишь непосредственно участвуя в обсуждениях очередной серии поправок. Наиболее важным в этом плане стал период между первым и вторым чтениями законопроекта в Государственной Думе осенью 2011 г. Оказалось, что ко второму чтению вносится законопроект, содержащий большое количество концептуальных поправок, которые раньше если и обсуждались публично, то не применительно к вопросу о внесении в перечень поправок к антимонопольному законодательству. Хотя в результате во втором и третьем чтениях был принят закон с ми-

¹ Авторы – участники многочисленных обсуждений «третьего (как и всех предшествующих) антимонопольного пакета» с февраля 2010 г. по ноябрь 2011 г. в ФАС, Минэкономразвития, Правительстве России, а также в НП «Содействие развитию конкуренции» и РСПП.

нимальными отличиями от закона, принятого в первом чтении, остается вопрос: почему стало возможным внесение большого количества изменений после более чем полутора лет публичных обсуждений?

Характерной чертой обсуждения «третьего антимонопольного пакета» было использование возможностей по обеспечению прозрачности, минимизации рисков дублирующих обсуждений («хождение по кругу»), принятию поправок формально в соответствии с буквой закона, а по сути – «с голоса». В свою очередь, именно такие характеристики процесса обсуждения законопроектов сопряжены с наибольшими рисками законодательных ошибок в широком и узком смыслах слова¹.

Именно эти возможности дает применение процедуры оценки регулирующего воздействия². И это, несмотря на то что другие нормативные правовые акты в то время такую процедуру (какая бы она несовершенная ни была) проходили. В этом «третий антимонопольный пакет» ничем не отличается ни от первого, ни от второго пакетов, ни от сложившихся традиций обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Один из первых вопросов, который напрашивался после обсуждения и принятия «третьего антимонопольного пакета»: будет ли четвертый?

Основания для такого вопроса были не только потому, что уже звучали заявления руководства ФАС России о дальнейших планах по изменению антимонопольного законодательства, но и потому, что практически все поправки, которые были предложены ко второму чтению, были отклонены на уровне правительства. И наконец, потому, что если был первый, второй, третий, то что мешает появиться четвертому?

Есть еще одно объективное основание – это «работа над ошибками». Ведь часть изменений в «третьем пакете» – это, по сути, та же работа над ошибками. Речь идет не только о ст. 178 Уголовного кодекса РФ в части исключения из нее согласованных действий, но и о внесении изменений в ст. 6 о критериях определения монополично высокой цены (биржевая торговля).

И если одна ошибка порождает другую из-за самого устройства процесса формулирования и обсуждения изменения в законодательство, то, строго говоря, этот процесс можно сделать бесконечным. Соответственно можно было бы ожидать не только четвертого, но и пятого, шестого пакетов...

Но нужно ли это? Ведь практически любое изменение в законодательстве (разве только за исключением явных пробелов, не восполняемых судебной практикой, а также коллизий норм), даже с добрыми намерениями, сопряжено с рисками и дополнитель-

¹ Законодательная ошибка в узком смысле слова – это ошибка ввиду несовершенства юридической техники, тогда как ошибки в широком смысле включают также нормы, которые хотя и с приемлемым качеством юридической техники, но все же приводят к проблемам так называемых ошибок I и II рода. Более подробно см.: *Шаститко А.Е.* Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 10. С. 125–148.

² Подробно об оценках регулирующего воздействия см.: *Кокорев Р.А., Шаститко А.Е.* (ред.). Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства. Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2006; *Крючкова П.В.* (ред.). Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: Теис, 2005.

ными издержками для бизнеса. Прежде всего речь идет об издержках адаптации. Ввиду того что ключевые нормы антимонопольного законодательства оценочны, они требуют сложной инфраструктуры применения со стороны как антимонопольного органа, так и компаний. Причем чем чаще и масштабнее изменения, тем значительнее издержки адаптации.

Мораторий на изменение норм антимонопольного законодательства после длительного периода подготовки, обсуждения и принятия изменений (с 2004 по 2012 г.) был бы хорошим сигналом для бизнеса, если бы не два «но».

Во-первых, понятно, что мораторий не может быть вечным. Как минимум, нужно определение срока действия моратория.

Во-вторых, пока практика рассмотрения проектов норм и оценки их действенности на основе работающих критериев не стала рутинной, довольно сложно оценить, при каких условиях можно приостановить действие моратория для того, чтобы – опять же из лучших побуждений – исправить вопиющие ошибки, допущенные ранее.

6.2.3. Инициативы по развитию конкуренции: попытка перехвата

Особенность рассматриваемого периода заключалась не только в том, что продолжались обсуждения и вносились изменения в антимонопольное законодательство как инструмент развития конкуренции. Также расширялись направления, усложнялись взаимосвязи между ними. Фактически можно было наблюдать корректировку, по крайней мере, по форме, инфраструктуры конкурентной политики.

Это относится и к вопросам соотношения Программы развития конкуренции в Российской Федерации, а также на уровне субъектов РФ и докладов ФАС России о состоянии конкуренции. Это и вопрос о взаимосвязи дорожной карты по развитию конкуренции и наполнения работы Комиссии правительства по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства. Наконец, это и инициатива со стороны ФАС России разработать и реализовать Стратегию по развитию антимонопольной политики в России. Активность в данной сфере не может не быть связана с существованием и столкновением различных представлений о направлениях развития, в том числе и с различиями в интересах. Постараемся оценить ситуацию в контексте такого рода различий в самых общих чертах, не претендуя на четкое очерчивание групп интересов, их состава и мотивации.

Результаты реализации Программы развития конкуренции, доклад ФАС России о состоянии конкуренции

Программа развития конкуренции в Российской Федерации была принята Распоряжением Правительства РФ от 19.05.2009 г. № 691. Хотя данная Программа разрабатывалась и обсуждалась, как одна из многих других аналогичных программ и стратегий, она имела одну важную особенность, которая отражала специфику целевой проблемной области: развитие конкуренции не может считаться исключительно отраслевой за-

дачей, как не может быть сведена к узкому набору защитных мер, особенно в стране, которая относится к категории стран с развивающейся рыночной экономикой.

В целом понимание данной специфики нашло отражение в Программе: были выделены защитные меры, которые касались в первую очередь развития инструментов антимонопольной политики. В то же время Программа предполагала применение и инструментов активной конкурентной политики. Мероприятия, которых после внесения изменений в 2010 г. насчитывалось около 80, должны были завершиться в конце 2012 г. Кроме того, нельзя не отметить, что у этой Программы появилось региональное измерение, когда после внесения изменений в перечень мероприятий аналогичные программы стали разрабатывать и субъекты Федерации, и даже муниципальные образования.

Однако уже в середине 2012 г. в рамках обсуждения проблем конкуренции и конкурентной политики было заявлено о провале Программы. В связи с этим возникло несколько важных с практической точки зрения вопросов.

Во-первых, проводился ли мониторинг реализации программы на федеральном и региональном уровнях? Если да, то на основе какой методики, и каковы были ее результаты? Если же мониторинг и оценка результатов реализации программы не были реализованы, то на основе какой информации и оценок разрабатывались документы следующего поколения (в данном случае дорожная карта по развитию конкуренции)? Или же программа по развитию конкуренции была «реинкарнирована» в одну из первых версий дорожной карты¹?

Во-вторых, Программа по развитию конкуренции включала пункты, которые можно было бы оценивать с точки зрения как непосредственных результатов, так и конечных. В связи с этим перечислим вопросы, которые тесно связаны с проблемой извлечения уроков из накопленного опыта реализации программ.

(1) Если пункты мероприятий программы выполнены, а программа не достигла своих целей, то это значит, что мероприятия были иррелевантны содержанию программы? Или сама программа была иррелевантна проблеме? Или же это просто результат некорректной оценки самих результатов?

(2) Если не все пункты программы были выполнены, то какие именно и почему? Неактуальны? Нереализуемы? Или реализуемы, но не хватило исполнительской дисциплины?

В-третьих, каково наполнение результатов тех пунктов программы, которые считались выполненными, и соответственно каковы эффекты их последующей реализации?

В июне 2012 г. произошло еще одно примечательное событие – обострилась ситуация вокруг доклада ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Указанный доклад антимонопольный орган готовит ежегодно и представляет на рассмотрение в Правительство РФ. Он был уже шестым по счету. Все предшествующие

¹ Следует отметить, что дорожная карта за полгода обсуждений претерпела несколько изменений «до неузнаваемости».

доклады не вызывали каких-либо серьезных дискуссий. Однако на этот раз и сам доклад, и его главный разработчик – ФАС России – оказались в центре внимания. Были сказаны слова и о невысоком качестве доклада, и о том, что сам антимонопольный орган, может, работает много, но не вполне результативно¹.

В свою очередь, в самом докладе было отмечено, что меры, направленные на структурное реформирование экономики с целью стимулирования конкуренции, предлагавшиеся ФАС России в 2009–2011 гг. и отраженные в программе развития конкуренции, не были реализованы, а сама Программа, по мнению руководителя ведомства, потерпела фиаско². Тем самым была озвучена мысль о том, что ФАС России видит дисбаланс в активных и защитных мерах конкурентной политики, но своими силами и в пределах полномочий, которые концентрируются главным образом в области защитных мер, задачу развития конкуренции решить не может. Эта мысль фактически является лейтмотивом ответа тем оппонентам, которые считают само антимонопольное ведомство ответственным за отсутствие результатов.

Если доклад из статуса формальной бумаги переходит в разряд документов реальной политики, то возникает ряд вопросов к нему.

(1) Кто и как разрабатывает данный доклад? ФАС России проделывает большую работу по осмысливанию состояния конкуренции в России, но возможно ли комплексное обсуждение вопросов конкуренции в ситуации, когда отсутствует системная альтернативная точка зрения? Кто укажет антимонопольному органу на риски ограничения конкуренции в его действиях, в том числе в рамках применения ключевых статей Закона «О защите конкуренции»?

(2) Какова структура доклада? Каким образом она складывается? И каковы требования к алгоритму обсуждаемых в докладе вопросов? Эти вопросы важны для обеспечения сопоставимости оценок в предыдущих и последующих докладах, а также для более предметного обсуждения болевых точек в сфере защиты конкуренции с использованием альтернативных результатов.

(3) Должен ли разрабатываться доклад с альтернативным представлением о состоянии дел в сфере защиты конкуренции в структуре правительства? Или альтернативный доклад должен иметь неправительственное происхождение?

Поскольку защита конкуренции может осуществляться двумя группами инструментов, которые формируют защитную и активную конкурентную политику³, в докладе необходима, как минимум, более четкая формулировка того, какие цели преследует политика, направленная на защиту конкуренции; какие инструменты при этом используются; каким образом обеспечить решения данного вопроса в случае, если доклад готовит орган, ответственный за применение в первую очередь защитных мер.

¹ <http://ria.ru/economy/20120613/672429743.html>; <http://v-novikov.livejournal.com/648429.html>

² http://www.dp.ru/a/2012/06/14/Pravitelstvo_RF_obsudilo/

³ Более подробно об активных и защитных методах конкурентной политики см.: *Авдашева С.Б., Шаттук А.Е.* Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. 2010. № 1. С. 5–20.

Как уже было отмечено, ФАС России как орган исполнительной власти в большей степени ориентирован на применение именно защитных мер конкурентной политики, и само по себе содержание доклада оказывается смещенным в сторону защитных мер. Между тем в экономиках с развивающимися рынками, к числу которых относится и российская экономика, проблема поиска баланса защитных и активных мер конкурентной политики стоит более остро, чем в развитых экономиках. Доклад отражает проблемы, связанные с противодействием формированию избыточных барьеров входа. Вместе с тем, как известно, в экономической теории нет однозначного понимания барьеров входа как социально неприемлемых и вредных. В свою очередь, в докладе нет четкого представления о том, какие барьеры и как признаются избыточными, какими еще методами активной конкурентной политики можно добиваться достижения целей конкурентной политики в целом.

Дорожная карта по развитию конкуренции

На фоне дискуссии вокруг результатов реализации Программы развития конкуренции и доклада ФАС России о состоянии конкуренции началась разработка дорожной карты (ДК) по развитию конкуренции, которая де-факто должна была заменить собой Программу. Можно предположить, что мероприятия дорожной карты задумывались в том числе и как альтернатива действиям Федеральной антимонопольной службы.

Изначально концепция ДК состояла в том, чтобы предложить более действенные, нежели применение антимонопольного законодательства, методы развития конкуренции. Однако в конечном итоге ДК оказалась жертвой отсутствия сильной заинтересованности в развитии конкуренции, равно как и понимания проблем развития конкуренции в конкретных отраслях. ДК с самого начала была и осталась до момента ее принятия набором «кубиков», подготовленных на разном уровне понимания предмета. В подавляющей части разумные, обоснованные и квалифицированные предложения по изменению регулирования в отраслях естественных монополий сочетались с непрофессиональными и необоснованными – в том числе: предложение наказывать сотрудников антимонопольных органов за решения, отмененные судом, реализация которого лишила бы всяких надежд на положительные эффекты антимонопольной политики; предложение об ограничении сверху доли нефтяных компаний на региональных рынках и, наконец, предложение о вертикальном разделении российских нефтяных компаний. Более полугода достаточно широкое обсуждение ДК сопровождалось очисткой содержания от подобных мер, однако в основном положительные результаты экспертной дискуссии были на этом исчерпаны. В конечном итоге большую часть ДК заняли предложения, подготовленные сотрудниками тех исполнительных органов, для деятельности которых ДК должна была рассматриваться как альтернатива, а именно Федеральной антимонопольной службы России и Федеральной службы по тарифам России.

Комиссия правительства по развитию конкуренции

В середине 2012 г. на основе комиссии, образованной Постановлением Правительства РФ от 17.03.2008 г. № 178, была создана Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства¹. Смещение акцентов в сторону проблем конкуренции проявилось не только в названии, поскольку в первую очередь речь шла о конкуренции, но и в определении сфер компетенций, к которым был добавлен функционал в виде формирования системы показателей оценки состояния конкурентной среды и мониторинга их динамики; проведения анализа практики применения законодательства РФ в сфере развития и защиты конкуренции; разработки предложений по внесению изменений в законодательство РФ в целях внедрения лучших конкурентных практик; рассмотрения докладов субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти о реализации мер по защите и развитию конкуренции.

Наполнение повестки дня данной Комиссии – один из возможных индикаторов не только расстановки приоритетов, но и степени понимания проблем в области защиты и развития конкуренции в России.

6.2.4. Вызовы развитию и применению законодательства о конкуренции в России

После завершения дел против «большой четверки» нефтяных компаний ни у бизнеса, ни у правительства, ни у экспертов не осталось сомнений в том, что антимонопольная политика способна оказать серьезное воздействие на развитие рынков. Именно этим и объясняется повышенное внимание и требовательность к ФАС России, сталкивающейся в своей деятельности с серьезными проблемами. На наш взгляд, главная стратегическая угроза эффективности антимонопольной политики – необходимость осуществлять крайне масштабное правоприменение информсента при исключительно ограниченных (по сравнению с числом задач) ресурсах. Эта угроза заставляет ФАС России искать способы снижения затрат на принятие решений, в том числе путем расширения полномочий и до известной степени приспособления нормативной базы под текущие потребности. Но этот же масштаб правоприменения порождает и ошибки в деятельности ФАС России, которые, в свою очередь, побуждают представителей бизнеса искать такой способ изменения законодательства, который снизил бы для них вероятность антимонопольного преследования. Обоюдный риск-менеджмент во многих случаях приводит к компромиссным изменениям законодательства и деятельности российского антимонопольного органа, которые во многих случаях не принимают во внимание главную цель – предотвращение ограничений конкуренции. Борьба за полномочия ФАС России в некоторой степени вытесняет задачи развития конкуренции.

¹ Создание данной Комиссии соответствовало предложениям руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева в части активизации работы правительства по вопросам конкуренции, в том числе по вовлечению в данную работу отраслевых министерств, которые, по мнению ФАС России, не только не занимаются развитием конкуренции, но зачастую являются источником ее ограничений.

Среди других факторов, способных воздействовать на применение антимонопольного законодательства в России, – деятельность наднационального органа в рамках Таможенного союза Министерства по конкуренции и антимонопольному регулированию. В данный момент нет окончательной определенности в отношении содержания наднационального законодательства, однако ожидается, что его нормы не будут в точности соответствовать правилам российского антимонопольного закона. Разница в определении нелегальной практики окажется еще больше в результате судебных решений по оспариванию решений наднационального органа антимонопольной политики. Принципиальным вопросом будет разделение полномочий между наднациональным и национальными органами. Наконец, в связи с этим нельзя не упомянуть процесс обсуждения модельного закона о конкуренции, который призван гармонизировать национальное антимонопольное законодательство стран Таможенного союза. Вопрос в следующем: будет ли это обсуждение источником новых ошибок или станет хорошим поводом для исправления допущенных?

6.3. Банкротства 2011–2012 гг.: сокращение числа банкротств, новое регулирование и законопроект о реорганизации долгов граждан

6.3.1. Динамика банкротств

Общая картина в сфере банкротств в рассматриваемый период характеризовалась следующими ключевыми тенденциями (см. *рис. 2*).

Во-первых, необходимо отметить значительное снижение числа обращений в суд с заявлением о банкротстве в 2011 г. на 17% по отношению к предыдущему году (2011 г. – 33 385; 2010 г. – 40 243). При этом продолжалось начавшееся в 2010 г. снижение уровня принятых к рассмотрению заявлений о банкротстве. Так, за 2010–2011 гг. снижение составило 22,8% (2009 г. – 35 545; 2010 г. – 33 270; 2011 г. – 27 422). Тем не менее в 1-м полугодии 2012 г. этот показатель значительно вырос – на 13,7% относительно аналогичного периода 2011 г. Кроме того, с 2009 г. начало сокращаться (примерно на 1/5 по сравнению с предшествующим годом) число принятых решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства (2010 г. – 16 009; 2011 г. – 12 794).

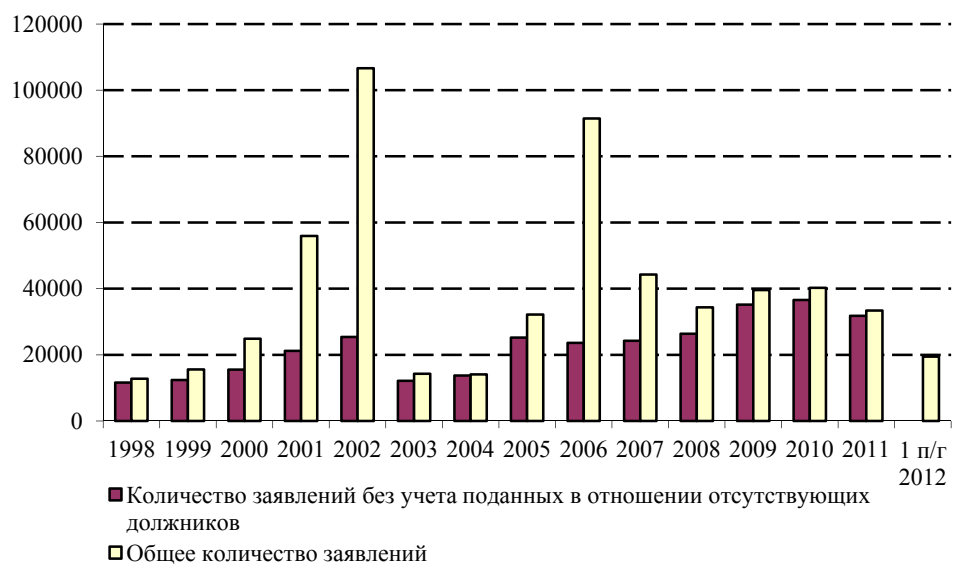
В 2011 г. впервые с 2008 г. снизилось число заявлений, поданных относительно «содержательных» должников¹, – на 13% по сравнению с 2010 г. (2008 г. – 26,4 тыс.; 2009 г. – 35,2 тыс.; 2010 г. – 36,6 тыс.; 2011 г. – 31,8 тыс.). За 2009–2010 гг. количество заявлений о банкротстве содержательных должников выросло на 38,6% при общем росте количества заявлений примерно на 17,1%. Пик роста также пришелся на 2009 г. Динамика показателей количества заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) за период с 1998 по 2012 г. представлена на *рис. 3*.

¹ Под «содержательными» должниками понимаются все должники за вычетом отсутствующих.



Источники: справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) Высшего арбитражного суда Российской Федерации за 1998–2012 гг.

Рис. 2. Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2012 гг.



Источники: справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) за соответствующие периоды; Аналитические записки к статистическим отчетам о работе арбитражных судов Российской Федерации за соответствующие периоды Высшего арбитражного суда Российской Федерации.

Рис. 3. Количество заявлений о признании должника банкротом, 1998–2012 гг.

Во-вторых, необходимо отметить сохранение значительного воздействия мер государственной политики на динамику банкротств. Это и регулирование деятельности налоговых органов в сфере признания должников банкротами, и меры по поддержке отдельных субъектов рынка.

Так, на фоне общего увеличения числа банкротств и роста применения процедур банкротства в других сегментах до 2010 г., противоположную тенденцию демонстрировала динамика банкротств сельхозпроизводителей – снижение числа банкротств более чем в 5 раз с 2006 по 2010 г. (2006 г. – около 4 тыс. банкротств; 2007 г. – 2465; 2008 г. – 1614; 2009 г. – 1036; 2010 г. – 800) и снижение до 534 в 2011 г. Такой результат обусловлен активными действиями правительства по поддержанию сельского хозяйства (расширение его кредитования, реструктуризация налоговых обязательств, предоставление дотаций на приобретение горюче-смазочных материалов и др.).

Кроме того, в 4 раза снизился в 2011 г. по отношению к 2010 г. показатель уровня банкротства финансовых и кредитных организаций (с 229 в 2010 г. до 58 в 2011 г.), что связано как с оказанной финансовой поддержкой и улучшением конъюнктуры рынка, так и с принятыми законодательными мерами по предотвращению банкротства этой категории.

Что касается непосредственного инициирования налоговыми органами процесса банкротства, то здесь важно отметить значительное снижение удельного веса таких дел. Так, если в 2008 г. более 67% заявлений о банкротстве подавались уполномоченными органами, главным образом налоговыми, то в 2010 г. удельный вес показателей этой группы сократился до 39,2 %, а в 2011 г. – до 31%.

В-третьих, после значительного роста числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в рамках дел о банкротстве в 2008–2010 гг. (с 111 521 в 2008 г. до 232 845 в 2010 г.) в 2011 г. относительно аналогичного показателя 2010 г. произошло их некоторое снижение – на 12,1%. Основной причиной роста в период 2009–2010 гг. стало значительное увеличение в судах исков, связанных с невыполнением/нарушением выполнения договорных обязательств, с общеэкономической ситуацией, а также с изменением законодательства о банкротстве в части предоставления участникам процесса банкротства новых прав (таких, например, как оспаривание сделок должника, привлечение контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности, право подачи заявления о намерении погасить требования по обязательным платежам и др.). Последнее повлияло и на статистику 2012 г.

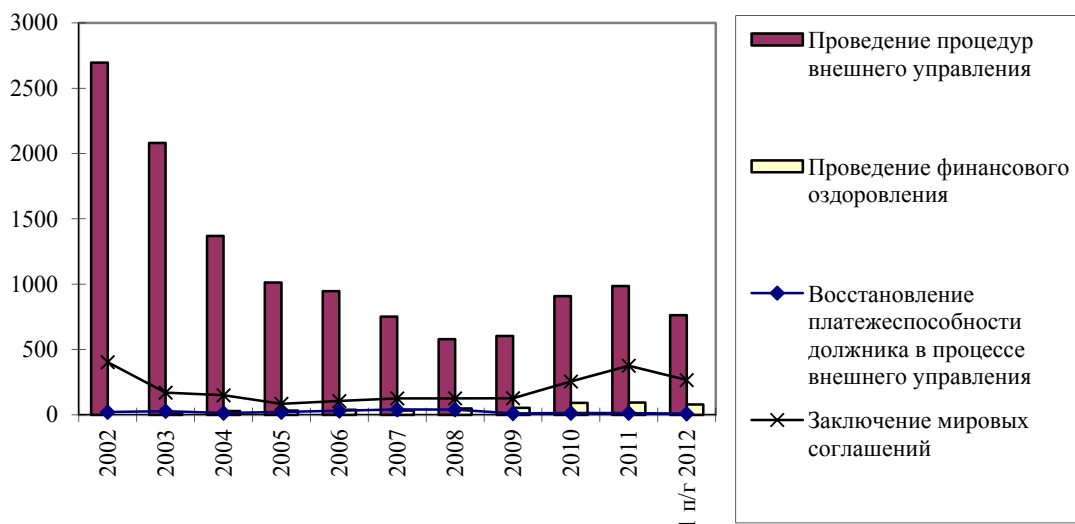
В 1-м полугодии 2012 г. возобновился рост количества заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств – на 16,6% относительно аналогичного периода 2011 г. (121916 – в 1-м полугодии 2012 г. против 104 543 – в 1-м полугодии 2011 г.).

Так, за 1-е полугодие 2012 г. было рассмотрено 3579 заявлений об оспаривании сделок должника (прирост на 41,4% к 1-му полугодью 2011 г.), 72 095 – об установлении размеров требований кредиторов, об исключении требований из реестра (прирост на

15,9%), 839 – об отстранении арбитражного управляющего (прирост на 9,1%), 3796 – о взыскании расходов по делу о банкротстве.

В-четвертых, продолжился рост числа заключаемых мировых соглашений, проведенных процедур внешнего управления и финансового оздоровления. Так, за 2008–2011 гг. число заключенных мировых соглашений почти утроилось (со 126 до 376). В 2011 г. число заключенных мировых соглашений было максимальным начиная с 2003 г. Количество дел, по которым проводилась процедура внешнего управления, выросло за период с 2008 по 2011 г. в 1,7 раза (с 579 в 2008 г. до 986 в 2011 г.). В 1-м полугодии 2012 г. намечилось снижение количества дел, по которым проводилось внешнее управление, на 9,1%, остальные рассматриваемые показатели продолжили рост.

Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления, заключения мировых соглашений в 2002–2012 гг. представлена на *рис. 4*.



Источник: Справка о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) в 2006–2010 гг., 2008–2011 гг., 2009–2011 гг., в 1-м полугодии 2012 г.

Рис. 4. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления и заключения мировых соглашений за 2002 г. – 1-е полугодие 2012 г.

Рост показателей числа заключенных мировых соглашений, применения процедур финансового оздоровления и внешнего управления не в последнюю очередь связан с налоговыми новациями 2010 г., расширившими возможности применения рассрочки и отсрочки по уплате обязательных платежей и списанию безнадежной ко взысканию кредиторской задолженности, а также с новациями, направленными на предупреждение банкротства финансовых (в том числе страховых) организаций и регулирующих особый порядок банкротства негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний инвестиционных и паевых инвестиционных фондов. Тем не менее уровень восстановления платежеспособности

при внешнем управлении и погашения задолженности при финансовом оздоровлении носит единичный характер.

В-пятых, в 2008–2011 гг. наблюдалась тенденция сокращения числа банкротств – государственных и муниципальных унитарных предприятий. Так, число ГУПов-банкротов за этот период сократилось в 2,1 раза (со 176 в 2008 г. до 83 в 2011 г.), число МУПов-банкротов – в 2,2 раза (с 676 в 2008 г. до 302 в 2011 г.). В 1-м полугодии 2012 г. эта тенденция начала меняться: рост числа банкротств ГУПов и МУПов составил 118,7 и 105,3% к аналогичному периоду 2011 г.

6.3.2. Законодательство о банкротстве

В 2011–2012 гг., как и в 2010 г.¹, продолжилось развитие законодательства, направленного на *урегулирование процедур банкротства в отношении отдельных групп лиц – клиринговых организаций, застройщиков, кредитных кооперативов.*

В феврале 2011 г.² закон о банкротстве дополнен положениями, касающимися особенностей банкротства клиринговых организаций и связанными в числе прочего с определением размера денежных обязательств, возникающих из финансовых договоров. Обязательства из договоров, заключенных на условиях генерального соглашения (единого договора), которое соответствует примерным условиям договоров, предусмотренным ст. 51.5 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», и (или) правилам организованных торгов, и (или) правилам клиринга, прекращаются в порядке, предусмотренном указанными генеральным соглашением (единым договором), и (или) правилами организованных торгов, и (или) правилами клиринга. При указанном прекращении обязательств возникает денежное обязательство, размер которого определяется в порядке, предусмотренном генеральным соглашением, и (или) правилами организованных торгов, и (или) правилами клиринга.

Внешний управляющий может заявить отказ только от исполнения всех существующих между кредитором и должником финансовых договоров из числа вышеназванных. Кредиторы по нетто-обязательствам являются кредиторами третьей очереди.

Начиная с 11 февраля 2011 г. «сделки, совершаемые на организованных торгах на основании хотя бы одной заявки, адресованной неограниченному кругу участников торгов, а также действия, направленные на исполнение обязательств и обязанностей из таких сделок, не могут быть оспорены» как подозрительные и влекущие за собой предпочтение одному из кредиторов перед другим.

В качестве значимых новаций этого периода можно выделить следующие:

¹ См. подробнее: *Аневалова Е.А.* Банкротства в 2010–2011 гг.: посткризисная динамика, новые тенденции и регулирование // *Российская экономика в 2011 г. Тенденции и перспективы.* Вып. 33. М.: ИЭП, 2012.

² Федеральный закон от 7.02.2011 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О клиринге и клиринговой деятельности».

- 1) отмена *единоличного* рассмотрения судьей: определения о введении наблюдения; заявлений, ходатайств, жалоб в деле о банкротстве; споров, касающихся установления размера требований кредиторов; требований кредиторов, относительно которых поступили возражения; заявлений, требований кредиторов в деле о банкротстве финансовых организаций, а также дел о банкротстве отсутствующих должников;
- 2) расширение оснований для признания сделки недействительной при использовании «взаимосвязанного договора», под которым понимается «договор, заключенный с центральным контрагентом на основании оферты, в том числе поданной на организованных торгах заявки, условия которой соответствовали оферте, в том числе поданной на организованных торгах заявки, на основании которой был заключен являющийся недействительным договор с центральным контрагентом» (п. 5 ст. 61.6 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»). Взаимосвязанные договоры, по которым могут быть взысканы убытки, могут быть заключены при совершении подозрительных сделок и сделок должника, влекущих за собой предпочтение одному из кредиторов перед другим.

Специальное регулирование в сфере банкротств получили в июле 2011 г.¹ и застройщики². Пункт 6 ст. 201.1 приводит широкий перечень оснований для признания лица кредитором застройщика, что обосновано и связано с многообразными формами закрепления правоотношений в сфере строительства, применяемых на практике.

С даты введения наблюдения в отношении застройщика должник может заключать договоры, предусматривающие передачу жилых помещений, и соглашения об изменении или о расторжении таких договоров, а также совершать иные сделки с недвижимым имуществом, в том числе с земельными участками, исключительно с согласия временного управляющего, выраженного в письменной форме.

Определение о введении наблюдения в отношении застройщика направляется арбитражным судом в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по месту нахождения земельных участков застройщика.

Решение собрания кредиторов о заключении мирового соглашения по делу о банкротстве застройщика принимается большинством голосов от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов в соответствии с реестром требований кредиторов и считается принятым при условии, если за него проголосовали все

¹ Федеральный закон от 12.07.2011 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 17 и 223 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в части установления особенностей банкротства застройщиков, привлекавших денежные средства участников строительства».

² Застройщик – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, в том числе жилищно-строительный кооператив, или индивидуальный предприниматель, к которым имеются требования о передаче жилых помещений или денежные требования. Особые правила банкротства применяются независимо от того, имеет ли застройщик на праве собственности, аренды или субаренды земельный участок, а также независимо от того, обладает ли застройщик правом собственности или иным имуществом на объект строительства.

кредиторы по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника, а также отдано не менее 3/4 голосов участников строительства.

В деле о банкротстве застройщика в отличие от других категорий дел участвуют участники строительства, имеющие требования о передаче жилых помещений, а также уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости на территории осуществления данного строительства.

Арбитражный суд по ходатайству заявителя или иного лица – участника дела о банкротстве застройщика вправе принять меры по обеспечению требований кредиторов и интересов должника (обеспечительные меры) в виде запрета на заключение арендодателем договора аренды земельного участка с другим лицом, помимо застройщика, и запрета на государственную регистрацию такого договора аренды, а также запрета на распоряжение арендодателем данным земельным участком иным образом.

С даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения в отношении застройщика, в ходе проведения наблюдения и всех последующих процедур, применяемых в деле о банкротстве застройщика, требования о передаче жилых помещений и (или) денежные требования участников строительства, за исключением требований в отношении текущих платежей, могут быть предъявлены к застройщику только в рамках дела о банкротстве застройщика с соблюдением установленного порядка предъявления требований к застройщику.

С даты введения наблюдения в отношении застройщика в ходе проведения наблюдения и всех последующих процедур, применяемых в деле о банкротстве застройщика, исполнение исполнительных документов по требованиям участников строительства приостанавливается. С даты открытия конкурсного производства исполнение указанных исполнительных документов прекращается.

Временный управляющий, конкурсный управляющий в пятидневный срок с даты их утверждения уведомляют всех известных им участников строительства о введении наблюдения или об открытии конкурсного производства и о возможности предъявления участниками строительства требований о передаче жилых помещений и (или) денежных требований, а также о возможности одностороннего отказа участника строительства от исполнения договора, предусматривающего передачу жилого помещения.

Открытие конкурсного производства в отношении застройщика является основанием для одностороннего отказа участника строительства от исполнения договора, предусматривающего передачу жилого помещения. О таком отказе может быть заявлено в рамках дела о банкротстве застройщика в процессе установления размера денежного требования участника строительства.

При установлении размера денежного требования участника строительства учитывается размер убытков в виде реального ущерба, причиненных нарушением обязательства застройщика по передаче жилого помещения, в виде разницы между стоимостью жилого помещения (определенной на дату расторжения договора, предусматривающего пе-

редачу жилого помещения), которое должно было быть передано участнику строительства, и суммой денежных средств, уплаченных до расторжения этого договора, и (или) стоимостью переданного застройщику имущества (определенной договором, предусматривающим передачу жилого помещения).

Арбитражному суду при рассмотрении обоснованности требований о передаче жилых помещений должны быть предоставлены доказательства, подтверждающие факт полной или частичной оплаты, осуществленной участником строительства во исполнение своих обязательств перед застройщиком по договору, предусматривающему передачу жилого помещения.

Требование о передаче жилого помещения, признанное обоснованным арбитражным судом, подлежит включению арбитражным управляющим в реестр требований о передаче жилых помещений.

Правила ведения реестра требований о передаче жилых помещений, в том числе состав сведений, подлежащих включению в этот реестр, и порядок предоставления информации из реестра требований о передаче жилых помещений утверждаются федеральным стандартом.

С даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения в отношении застройщика, в ходе проведения наблюдения и всех последующих процедур, применяемых в деле о банкротстве застройщика, только в рамках дела о банкротстве подлежат предъявлению и рассмотрению следующие требования других лиц к застройщику или застройщика к другим лицам:

- 1) о признании наличия или отсутствия права собственности или иного права, либо обременения в отношении недвижимого имущества, в том числе объектов незавершенного строительства;
- 2) об истребовании недвижимого имущества, в том числе объектов незавершенного строительства, из чужого незаконного владения;
- 3) о сносе самовольной постройки;
- 4) о признании сделки в отношении недвижимого имущества недействительной или незаключенной, о применении последствий недействительности сделки в отношении недвижимого имущества;
- 5) о передаче недвижимого имущества во исполнение обязательства передать его в собственность, в хозяйственное ведение, в оперативное управление или в пользование;
- 6) о государственной регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество (ст. 201.8 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

В ходе конкурсного производства, применяемого в деле о банкротстве застройщика, требования кредиторов, за исключением требований кредиторов по текущим платежам, удовлетворяются в следующей очередности:

- 1) в первую очередь производятся расчеты по требованиям граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, компенсации морального вреда;

2) во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности;

3) в третью очередь производятся расчеты по денежным требованиям граждан – участников строительства;

4) в четвертую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

В ходе финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства в случае наличия у застройщика объекта незавершенного строительства арбитражный управляющий не ранее чем через один месяц и не позднее чем через два месяца с даты его утверждения обязан вынести на рассмотрение собрания участников строительства вопрос об обращении в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок созданному участниками строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу

Передача участникам строительства объекта незавершенного строительства может быть осуществлена при одновременном соблюдении следующих условий:

1) стоимость прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок не превышает более чем на 5% совокупный размер требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, либо 3/4 голосов кредиторов четвертой очереди, за исключением юридических лиц – участников строительства, принято решение о согласии на передачу объекта незавершенного строительства, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства.

2) имущества, которое остается у должника после передачи объекта незавершенного строительства, достаточно для погашения текущих платежей, требований кредиторов первой и второй очередей или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства;

3) в реестре требований кредиторов отсутствуют требования кредиторов, не являющихся участниками строительства, по обязательствам, обеспеченным залогом прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок, либо указанные кредиторы согласились на передачу объекта незавершенного строительства, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства;

4) после завершения строительства конкретного объекта незавершенного строительства жилых помещений в нем достаточно для удовлетворения требований всех участников строительства в отношении конкретного объекта строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, исходя из условий договоров, предусматривающих передачу жилых помещений (в том числе отсутствуют требования нескольких участников строительства о передаче одних и тех же жилых помещений в многоквартирном доме, за исключением случаев, преду-

смотренных п. 7 ст. 201.10). С согласия участника строительства возможна передача ему жилого помещения, отличающегося по площади, планировке, расположению от жилого помещения, соответствующего условиям договора, предусматривающего передачу жилого помещения;

5) объект незавершенного строительства принадлежит застройщику на праве собственности;

6) земельный участок, на котором находится объект незавершенного строительства, принадлежит застройщику на праве собственности или на ином имущественном праве;

7) участниками строительства принято решение о создании жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, соответствующего требованиям п. 8 ст. 201.10 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В случае наличия у застройщика многоквартирного дома, строительство которого завершено, арбитражный управляющий не ранее чем через один месяц и не позднее чем через два месяца с даты его утверждения (при завершении строительства в ходе конкурсного производства – не позднее чем через два месяца со дня его завершения) обязан вынести на рассмотрение собрания участников строительства вопрос об обращении в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи им в собственность жилых помещений в этом многоквартирном доме.

Передача участникам строительства жилых помещений может быть осуществлена при одновременном соблюдении следующих условий:

1) наличие полученного в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома, строительство которого завершено;

2) застройщиком и участниками строительства не подписаны передаточные акты или иные документы о передаче участникам строительства жилых помещений;

3) стоимость передаваемых жилых помещений не превышает более чем на 5% совокупный размер требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, или 3/4 голосов кредиторов четвертой очереди, за исключением юридических лиц – участников строительства, принято решение о согласии на передачу участникам строительства жилых помещений, или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 4 ст. 201.10 настоящего закона;

4) имущества, которое остается у должника после передачи участникам строительства жилых помещений, достаточно для погашения текущих платежей, требований кредиторов первой и второй очередей или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 5 ст. 201.10 настоящего закона;

5) в реестре требований кредиторов отсутствуют требования кредиторов, не являющихся участниками строительства, по обязательствам, обеспеченным залогом прав застройщика на многоквартирный дом, строительство которого завершено, земельный

участок, передаваемые жилые помещения, либо указанные кредиторы согласились на передачу участникам строительства жилых помещений, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 6 ст. 201.10 настоящего закона;

б) всем участникам строительства передаются жилые помещения в соответствии с условиями договоров, предусматривающих передачу жилых помещений, и передаваемых жилых помещений достаточно для удовлетворения требований всех участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений (в том числе отсутствуют требования нескольких участников строительства о передаче одних и тех же жилых помещений в многоквартирном доме, за исключением случаев, предусмотренных п. 7 ст. 201.10 настоящего закона). С согласия участника строительства возможна передача ему жилого помещения, отличающегося по площади, планировке, расположению от жилого помещения, соответствующего условиям договора, предусматривающего передачу жилого помещения.

С 1 июля 2013 г. вступают в силу нормы, предусмотренные Градостроительным кодексом, регулирующие вопросы взыскания компенсации сверх возмещения вреда, причиненного в результате разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве, а также требований к обеспечению безопасной эксплуатации зданий¹. Они входят в состав денежных требований. Кроме того, взыскание компенсации сверх возмещения вреда не приостанавливается с введением финансового оздоровления, внешнего управления. Требования кредиторов о взыскании компенсации сверх возмещения вреда удовлетворяются в первую очередь.

Сведения, подлежащие опубликованию в соответствии с Законом о банкротстве, вносятся в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве с 1 апреля 2011 г.² В декабре 2011 г. был принят закон³, предусматривающий обязанность регулирующего органа утвердить до 1 июня 2012 г. порядок и критерии отбора оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве, осуществить до 1 января 2013 г. отбор такого оператора и передачу ему функций по формированию и ведению реестра. До этого момента функции оператора осуществляются организацией, определяемой регулирующим органом.

В декабре 2011 г. был принят закон (от 3.12.2011 г. № 390-ФЗ⁴), направленный на поддержку кредитных кооперативов, банкротство которых осуществляется так же, как и банкротство финансовых организаций, но с некоторыми особенностями.

¹ Федеральный закон от 28.11.2011 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Пункт 2 ст. 4 Федерального закона от 28.12.2010 г. № 429-ФЗ.

³ Федеральный закон от 3.12.2011 г. № 390-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и признании утратившими силу частей 18, 19, 21 и статьи 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»».

⁴ Федеральный закон от 3.12.2011 г. № 390-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон

Так, в отношении кредитных кооперативов действуют два дополнительных основания для применения мер по предупреждению банкротства:

1) неоднократное нарушение финансовых нормативов, установленных законодательством о кредитной кооперации, в течение 12 месяцев с даты выявления первого такого нарушения;

2) вынесение контрольным органом предписания о запрете кредитному кооперативу осуществлять привлечение денежных средств, прием новых членов и выдачу займов.

При возникновении оснований для применения мер по предупреждению банкротства кредитный кооператив направляет план восстановления платежеспособности либо в контрольный орган¹, либо в саморегулируемую организацию, членом которой он является.

В состав временной администрации кредитного кооператива входят представители саморегулируемой организации кредитных кооперативов, членом которой он является. Решение о назначении временной администрации принимается контрольным органом, если он непосредственно осуществляет контроль деятельности кооператива, на основании результатов проверки его деятельности, проведенной не более чем за месяц до даты принятия решения о назначении временной администрации. Такое решение может быть принято и до завершения проверки контрольным органом, если в ходе ее проведения выявлены основания для обязательного назначения временной администрации. Ходатайство о назначении временной администрации может быть заявлено саморегулируемой организацией в случае, если выявлены основания, предусмотренные законом. А именно:

А) неоднократный отказ в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам. При этом под таким отказом понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение требований кредиторов по денежным обязательствам в течение 10 рабочих дней со дня возникновения обязанности удовлетворения таких требований, если иное не предусмотрено Федеральным законом;

Б) неоднократное нарушение финансовых нормативов, установленных в соответствии с законодательством в сфере кредитной кооперации, в течение 12 месяцев с даты выявления первого такого нарушения.

В случае ограничения полномочий исполнительных органов кооператива исполнительные органы имеют право принимать решения о приеме новых членов и о привлечении денежных средств членов кооператива только с согласия временной администрации.

Что касается особенностей удовлетворения требований кредиторов кредитного кооператива, то важно отметить, что требования членов кредитного кооператива – физи-

«О несостоятельности (банкротстве) и признании утратившими силу частей 18, 19, 21 и статьи 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»

¹ В случае если контрольный орган осуществляет контроль за деятельностью кредитного кооператива в соответствии со ст. 5 ФЗ от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

ческих лиц, являющихся кредиторами, подлежат удовлетворению в первую очередь. Тем самым им предоставляется максимальная защита их прав. Однако ограничивающими факторами являются сумма, в пределах которой осуществляется такая защита, – 700 тыс. руб. и основание – наличие договора передачи личных сбережений. На практике довольно часто используются различные виды договоров либо договоры носят смешанный характер, что затрудняет защиту прав кредиторов – физических лиц. Оставшиеся неудовлетворенными требования физических лиц – кредиторов подлежат удовлетворению в третью очередь. Вслед за ними удовлетворяются требования членов кредитного кооператива – юридических лиц на основании заключенных ими договоров займа. Еще позже – требования лиц, не являющихся членами кредитного кооператива. Также имеются и некоторые другие особенности, предусмотренные п. 4 ст. 189.5 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

При недостаточности средств кредитного кооператива для погашения задолженности перед кредиторами его члены, а также те лица, членство которых прекращено не позднее 6 месяцев с даты подачи заявления о банкротстве в суд, несут субсидиарную ответственность в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива. Члены правления, контрольно-ревизионного органа или единственный исполнительный орган несут солидарно субсидиарную ответственность в пределах сумм паев, подлежащих возврату или возвращенных при прекращении членства, если признаки банкротства кооператива возникли в результате виновных действий или бездействия указанных лиц. Вышеназванные лица могут быть признаны виновными, если их решения или действия, повлекшие за собой возникновение признаков банкротства, не соответствовали принципам добросовестности и разумности, установленным гражданским законодательством, уставом кооператива, обычаям делового оборота. Субсидиарная ответственность саморегулируемой организации кредитных кооперативов наступает в случае ненаправления ходатайства о назначении временной администрации, предусмотренного законом.

В целом, оценивая ситуацию в сфере банкротств в 2011–2012 гг., мы можем говорить о том, что на смену системным новациям 2009 г., импульсом для которых стали события внешнего характера – кризисные явления в мировой и российской экономике, пришла начиная с 2010 г. защита отдельных социально значимых групп субъектов и рынков (финансового, страхового, строительного и т.п.).

По-прежнему вне фокуса государственных интересов остался ряд важнейших вопросов, таких как:

- 1) разработка системы норм, обеспечивающих восстановление платежеспособности и/или сохранение производственных предприятий, выпускающих конкурентоспособную, экспортоориентированную продукцию;
- 2) возможность сохранения и восстановления платежеспособности компаний, обеспечивающих значительный уровень занятости граждан. (Такой уровень должен быть

определен Правительством РФ или регионами в зависимости от ситуации на региональном рынке труда).

6.3.3. Возможные новации 2013 г.: законопроект о реструктуризации долгов граждан

В ноябре 2012 г. в первом чтении были приняты законопроект № 105976-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника».

К моменту принятия законопроекта просроченная задолженность граждан только по банковским кредитам составила, по разным источникам, 304–317 млрд руб.¹, при этом, по данным Федеральной службы судебных приставов, банкам должны уже 44 млн россиян (т.е. практически каждый третий россиянин). А если учитывать задолженность перед ЖКХ, перед другими организациями, включая микрофинансовые, то счет может идти на триллионы².

Законопроектом предложено *введение ряда мер, направленных на предотвращение банкротства граждан путем реструктуризации долгов*. Так, в частности, предлагается вводить реструктуризацию долгов гражданина при наличии требований кредиторов на сумму не менее 50 тыс. руб., если такие требования не исполнены в течение 3 месяцев. При этом для подачи заявления о банкротстве конкурсным кредитором решения суда (в том числе арбитражного и третейского), подтверждающего наличие задолженности, не требуется, что *существенно облегчает и ускоряет инициирование процедуры банкротств конкурсными кредиторами*, что не исключает использования банкротства как инструмента для завладения имуществом физического лица.

Кроме того, на гражданина, в том числе на индивидуального предпринимателя, возложена обязанность обращения с заявлением о банкротстве в арбитражный суд, если удовлетворение требований одного кредитора или нескольких кредиторов приводит к невозможности исполнения гражданином своих обязательств по уплате обязательных платежей и/или денежных обязательств, а также иных обязательств в полном объеме. А в отношении индивидуальных предпринимателей – еще и к осложнению или невозможности осуществления хозяйственной деятельности предпринимателя.

Дело о банкротстве гражданина должно быть рассмотрено не позднее 4 месяцев с даты поступления заявления о признании гражданина банкротом (раньше – не позднее 7 месяцев).

В ходе реструктуризации долгов граждан может быть утвержден план реструктуризации долгов, который представляется гражданином, должен быть одобрен собранием

¹ Госдума рассмотрит один из самых скандальных законопроектов – о банкротстве физических лиц. www.newsru.com, 1.10.2012 г.; www.aktualno.ru, 15.11.2012 г.

² Российская газета. 15.11.2012 г. № 5936.

кредиторов и утвержден арбитражным судом. План реструктуризации долгов может быть представлен гражданином, удовлетворяющим ряду требований, в числе которых:

- наличие постоянного дохода;
- отсутствие не снятой или не погашенной судимости за умышленные преступления в сфере экономики и отсутствие административного взыскания за хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества, преднамеренное или фиктивное банкротство;
- гражданин не признавался банкротом в течение 5 лет, предшествующих представлению плана реструктуризации долгов;
- в течение 8 лет в отношении гражданина не утверждался план реструктуризации долгов.

Представляется, что требования к гражданину-должнику являются минимальными, что обеспечит массовое применение процедуры реструктуризации долгов. Однако возникает вопрос: являются ли они достаточными для погашения долга? Возможно, размер годового дохода гражданина должен составлять не менее какой-то доли просроченной задолженности в процентах.

План реструктуризации должен содержать положения о порядке и сроках погашения требований всех конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, известных гражданину на момент составления плана реструктуризации. Срок реализации плана реструктуризации долгов не может превышать 5 лет.

Утверждение плана реструктуризации долгов арбитражным судом происходит после удовлетворения требований по текущим платежам и погашения задолженности перед кредиторами первой и второй очередей, включенных в реестр требований кредиторов.

На сумму требований конкурсного кредитора, уполномоченного органа, включенных в план реструктуризации долгов, утвержденный арбитражным судом, начисляются проценты, составляющие 1/2 ставки рефинансирования ЦБ, если законом не предусмотрено иное.

Ряд сделок в процессе исполнения плана реструктуризации могут быть совершены только с предварительного согласия финансового управляющего, а если финансовый управляющий не утвержден – с предварительного согласия собрания кредиторов. К таким сделкам относятся: сделки, связанные с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения имущества гражданина на сумму свыше 50 тыс. руб., и сделки, связанные с получением и выдачей займов (кредитов), с выдачей поручительств и гарантий, с уступкой прав требования, переводом долга, а также с учреждением доверительного управления имуществом гражданина.

План реструктуризации может быть изменен по инициативе гражданина и по инициативе собрания кредиторов (в случае улучшения имущественного положения гражданина). При этом должна быть соблюдена та же форма принятия этого решения, что и при принятии плана реструктуризации.

По итогам рассмотрения результатов плана реструктуризации, долгов и жалоб кредиторов арбитражный суд выносит определение либо о прекращении производства по делу о банкротстве в случае погашения задолженности и признания жалоб кредиторов необоснованными, либо об отмене плана реструктуризации долгов и решение о признании должника банкротом.

Производство по делу о банкротстве и реструктуризация долгов может быть возобновлено по определению арбитражного суда, в случае если были выявлены факты сокрытия гражданином имущества или незаконной передачи имущества третьим лицам. Такое возобновление производства по делу может быть инициировано конкурсными кредиторами или уполномоченными органами, требования которых не были удовлетворены в ходе реструктуризации долгов.

Законопроект предусматривает *введение при банкротстве граждан тех же процедур, которые используются при банкротстве предприятий*, таких как созыв собрания кредиторов, принимающего решение об одобрении плана реструктуризации долгов, и некоторых других; утверждение финансового управляющего; опубликование сведений о банкротстве в Едином федеральном реестре.

Помимо ранее существовавших последствий банкротства гражданина, согласно законопроекту, теперь он не сможет в течение 5 лет с даты признания его банкротом принимать на себя обязательства по кредитным договорам и (или) договорам займа без указания на свое банкротство.

Помимо внесения изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», законопроект предлагает *внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ, касающиеся урегулирования ответственности граждан при банкротстве*. В частности, предлагается возложить на граждан административную ответственность за фиктивное, преднамеренное банкротство и неправомерные действия при банкротстве в размере 4–5 тыс. руб. (ст. 14.12–14.13 КоАП РФ). Кроме того, граждане теперь могут быть привлечены и к уголовной ответственности за эти же действия, совершенные в рамках процедуры банкротства физического лица (ст. 195–197 УК РФ). При этом наказание может быть назначено как в виде штрафа от 100 до 500 тыс. руб. или в размере зарплаты либо иного дохода осужденного от 1 до 3 лет, так и в виде ограничения свободы до 2 лет, принудительных работ до 3 лет, а также лишения свободы на срок до 3 лет со штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного до 18 мес. или без такового (ч. 1 ст. 195 УК РФ).

В целом мы можем говорить об усложнении процедуры банкротства граждан, о повышении уровня защиты прав должников – физических лиц не только в связи с возможностью постепенного погашения имеющихся долгов в течение длительного срока, но и в связи с минимумом требований к гражданину-должнику для предоставления плана реструктуризации долгов. Кроме того, предлагаемые законопроектом меры отра-

зятся на деятельности кредитных организаций, что позволит им списать дебиторские задолженности и снизить издержки взыскания долгов.

Дискуссионными к настоящему моменту являются следующие положения закона:

- срок плана реструктуризации (некоторые эксперты считают его слишком длинным);
- размер долгов гражданина, дающих повод для инициирования процедуры банкротства (по мнению представителей коллекторского сообщества, сумма долга в 50 тыс. руб., при котором должник может быть объявлен банкротом, слишком мала и может самым неблагоприятным образом сказаться как на финансовых показателях банков, так и на загруженности судов, поэтому она должна быть увеличена как минимум до 300–500 тыс. руб.)¹;
- высокий уровень расходов граждан на проведение реструктуризации с участием финансового управляющего, который способен превысить в сумме уровень минимальной задолженности для возбуждения процедуры банкротства.

Представители банковского сообщества опасаются в случае принятия законопроекта злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц. Они прогнозируют ситуации, когда люди, сформировав объем заемных средств, будут уходить в банкротство, предварительно избавившись от своих активов. Другой проблемой банков могут стать должники с фиктивно «дутой» кредиторской задолженностью. Ее наличие существенно затруднит взыскание долгов в процедуре банкротства.

Кроме того, в ходе обсуждения законопроекта высказывались замечания и предложения, касающиеся общего имущества супругов, последствий смерти должника для дела о банкротстве, возможности отложения вступления в силу норм об уголовной ответственности, определения имущества, не подлежащего продаже, о возможности введения запрета гражданам-банкротам выезжать за рубеж и др.², а также возможности защиты должника от желания кредитора намеренно обанкротить заемщика с целью завладения имуществом.

Именно эти положения могут быть изменены/дополнены в рамках подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении, которое запланировано на апрель 2013 г. В связи с обсуждением законопроекта о реструктуризации долгов граждан актуализируется и обсуждение необходимости принятия закона «О коллекторской деятельности», который позволит защитить интересы граждан при взыскании просроченной задолженности.

¹ Здесь и далее: Закон о банкротстве физлиц: защита для должников, проблема для банков? - www.finam.ru, 5.07.2012 г.

² Госдума планирует рассмотреть в апреле во втором чтении законопроект о банкротстве. - biztass.ru, 15.01.13 г.

6.4. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки

6.4.1. Введение: некоторые общие рамки формирования и оценки инновационной политики

Инновации, научно-технологическая и инновационная политика – это те немногие сферы, применительно к которым большинство известных экономистов и аналитиков допускают возможность и рациональность вмешательства государства, споря при этом преимущественно о масштабах, формах и границах такого государственного воздействия и обсуждая лучшие практики и принципы соответствующей политики¹. Необходимость государственного вмешательства для стимулирования инноваций (или явно, или имплицитно) соотносится с двумя базовыми концепциями экономического развития – неоклассической и эволюционной.

В рамках *неоклассической теории*² потребность в государственном финансировании исследований и разработок объясняется необходимостью коррекции провалов рынка (market failures), когда общественные выгоды от инвестиций в науку и технологии оказываются больше, чем доходы от них для частных инвесторов³. Известно, что ограниченные в финансах фирмы вынуждены отказываться от потенциально выгодных инновационных проектов ввиду информационной асимметрии и риска роста стоимости кредита⁴. Наряду с этим существуют также ограничения в задействовании венчурного капитала для преодоления разрыва в финансировании НИОКР^{5,6}.

Еще в начале 1990-х годов в расширение неоклассической теории роста (с позиций формирования эндогенных технологических изменений) в ряде работ⁷ было показано, что субсидирование исследований и разработок поощряет фирмы тратить больше ресурсов на НИОКР, как следствие, обеспечивается позитивный эффект для экономиче-

¹ См., например: *Goldberg I., Gobbard G., Racin J.* Igniting innovation: rethinking the role of government in emerging Europe and Central Asia. World Bank, Washington DC.

² *Nelson R.* (1959). The Simple Economics of Basic Scientific Research. *Journal of Political Economy*, 67 (3), 297-306; *Arrow, K.* (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In *R. Nelson* (Ed), *The Rate and Direction of Inventive Activity*. P. 164–181. Princeton University Press.

³ Правда, при этом тот же *Arrow* (см. предыдущую сноску), говоря о необходимости мер государства по компенсации «провалов рынка», отмечает два возникающих при этом принципиальных вопроса: (1) как обеспечить эффективное вложение средств и (2) как выявить такие «провалы рынка»?

⁴ *Hall B.H.* (2002). The Financing of Research and Development // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 18 (1). P. 35–51.

⁵ *Hall B.H., Lerner J.* The Financing of R&D and Innovation. In *Hall B.H., Rosenberg N.* (eds). *Handbook of the Economics of Innovation*, Elsevier-North Holland.

⁶ Отмечено, что более половины в расходах на исследования и разработки – это затраты на оплату труда ученых, в результате работы которых возникают нематериальные (и чаще некодифицируемые) знания. Как следствие, основная ценность для компании связана с развитием человеческого капитала, но инвестор несет дополнительные риски потерь из-за возможного ухода (перехода) исследовательского персонала.

⁷ См., например: *Romer P.* (1990). Endogenous Technological Change // *Journal of Political Economy*. Vol 98. P. S71–S102; *Segerstrom P., Anant T., Dinopoulos E.* (1990). A Schumpeterian Model of the Product Life Cycle // *American Economic Review*. Vol. 80. P. 1077–1092; *Grossman G., Helpman E.* (1991). Quality Ladders in the Theory of Growth // *Review of Economic Studies*. Vol. 58. P. 43–61; *Aghion P., Howitt P.* (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction // *Econometrica*. Vol. 60. P. 323–351.

ского роста. В дальнейшем был развит ряд теоретических моделей¹, в которых оценивались эффекты от субсидий на НИОКР для долгосрочного развития экономики.

В рамках *эволюционной теории*² инновации рассматриваются как сложное явление, которое характеризуется высокими рисками и требует расширения доступа к знаниям, при этом важнейшей детерминантой инновационных процессов становится взаимодействие их участников. Поэтому поддержка государством развития взаимодействия, связей, сетей является важнейшим фактором стабилизации эффективности инновационной системы. Так, успешное проникновение и распространение исследований и разработок в новых индустриальных странах основывалось на интенсивном обучении – групповом и мультидисциплинарном, причем позитивные эффекты от такого обучения накапливаются во времени³. Именно нейтральная и массовая поддержка исследований и разработок на начальной фазе позволяет в последующем определить реальные провалы рынка с учетом секторальной специфики и перейти к более избирательной политике стимулирования инноваций.

В рамках эволюционного подхода базовым считается провал в обучаемости – *learning failures*⁴, который интерпретируют как ограничения в познавательном потенциале и его использовании на уровне как отдельных агентов, так и групп агентов. В связи с этим значимы такие проблемы, как недостаток координации между агентами, неразвитость институтов совместного создания и распространения знаний, плохая настройка и рассинхронизация изменений в институтах с происходящими технологическими изменениями, сложности кодификации (недостаток стандартов и платформ), барьеры в восприимчивости и т.п.

В силу существенного влияния обоих подходов на формирование экономической политики во многих странах к настоящему времени сложился некоторый *рамочный консенсус во взглядах на роль механизмов поддержки инноваций: они рассматриваются, с одной стороны, как способ снижения рисков и распределения затрат на инновации, а с другой – как стимул к развитию сетевых взаимодействий, к обучению и созданию новых коллективных знаний*. Оба подхода к формированию инновационной политики (см. табл. 10) являются взаимодополняющими, при этом наблюдается тренд к усилению внимания к эволюционной модели.

¹ См., например: *Howitt P.* (1999). Steady Endogenous Growth with Population and R&D Inputs Growing // *Journal of Political Economy*. Vol. 107. P. 715–730; *Segerstrom P.* (2000). The Long-Run Growth Effects of R&D Subsidies // *Journal of Economic Growth*. Vol. 5. P. 277–305.

² *Metcalf J.S.* (1994). Evolutionary economics and public policy // *Economic Journal*. Vol. 104 (425). P. 931–944; *Edquist C.* (1997). System of innovation approaches – their emergence and characteristics. In Edquist (ed). *System of Innovation. Technologies, institutions and organizations*, London.

³ *Teubal M.* (1996). R&D and technology policy in NICs as learning processes // *World Development*. Vol. 24 (3). P. 449–460; *Teubal M.* (2002). What is the systems perspective to Innovation and Technology Policy (ITP) and how can we apply it to developing and newly industrialized economies? // *Journal of Evolutionary Economics*. Vol. 12 (1). P. 233–257.

⁴ *Bach L., Mats M.* (2005). From economic foundations to S&T policy tools: a comparative analysis of the dominant paradigms. In Matt M., Llerena P. (eds). *Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice*. Springer Verlag.

Таблица 10

Некоторые условные рамки для инновационной политики

Особенности инновационной политики	Неоклассическая модель роста	Эволюционная модель роста
1. Ключевые проблемы	Провалы рынка – проблемы перераспределения ресурсов	Провалы обучения – проблемы формирования и распространения знаний
2. Основной объект	Наука, технологии, инновации (STI)	Навыки, использование, взаимодействие (DUI)
3. Характер политики	«Целевая» (mission-oriented policy) – жесткая ориентированность на конечные цели, на прямое влияние; оценка необходимости и восполнение недостающих ресурсов	«Диффузионная» (diffusion-oriented policy) – ориентированность на распространение изменений, на демонстрационные примеры; обучение в процессе реализации политики
4. Оценка результатов	Численные эффекты, прямые эффекты, изменения в управлении ресурсами	Качественные эффекты, поведенческие эффекты, эффекты обучения

Гипотетически инновационная политика может быть «целевой» (mission-oriented policy) или «диффузионной» (diffusion-oriented policy), при этом первый вариант больше соответствует неоклассической модели, а второй – эволюционной¹. В то же время практическая политика, как правило, выстраивается компромиссно, с использованием обеих моделей, балансируя по двум основным измерениям – (1) горизонтальная или вертикальная; (2) «целевая» или «диффузионная».

В последнее десятилетие условия осуществления инновационной деятельности существенно изменились, это характерно как для развитых стран, так и для стран с переходной экономикой. Среди отмеченных экспертами *глобальных изменений в инновационной сфере* за последние десятилетия можно выделить следующие:

(1) глобальная конкуренция приводит к сокращению жизненного цикла продукции, накладывает жесткие ограничения на сроки проведения новых разработок;

(2) глобальный характер инновационной деятельности, неизбежная специализация и партнерство не позволяют получить всю добавленную стоимость в масштабах той или иной одной страны;

(3) возрастающая сложность новых производственных технологий затрудняет лидерование на мировых рынках даже для крупнейших компаний, в связи с чем усиливаются мотивы к специализации;

(4) междисциплинарность исследований становится важным фактором успешных новаций, при этом удорожание исследований и разработок, необходимость наличия различных компетенций приводит к расширению кооперации на различных уровнях – на корпоративном, межстрановом, к формированию технологических альянсов;

(5) происходит расширение каналов передачи новых знаний и технологий, при этом значимыми становятся возможности ускорения распространения технологий в экономиках за счет лучшего регулирования;

(6) важнейшим элементом инноваций становятся процессы передачи и восприятия (усвоения) знаний на личностном уровне, что существенно повышает и расширяет требования к работникам;

¹ *Bach L., Mats M. (2005). From economic foundations to S&T policy tools: a comparative analysis of the dominant paradigms. In Matt M., Llerena P. (eds). Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice. Springer Verlag.*

(7) возрастает роль инноваций применительно к современным социальным вызовам, при этом приоритетными для устойчивого социального развития становятся такие сферы инноваций, как экология, здоровье, питание.

На фоне столь существенных сдвигов неизбежно *трансформировалось и отношение правительств разных стран к поддержке инноваций* – в условиях глобализации и усиления международной конкуренции оно сместилось от нейтрального к предполагающему более активное прямое участие государства в стимулировании инновационных процессов, а также лучшую «настройку» инструментов стимулирования на специфику секторов, рынков и технологических сдвигов. В инновационных политиках стран можно выделить следующие направления трансформации:

(1) общее повышение роли государства в стимулировании и поддержке инноваций; переход к интеграции политик в сферах развития науки, технологий, образования и инноваций; усиление внимания к развитию сетей и поддержке взаимодействия между различными участниками инновационных процессов;

(2) сдвиг от модели поддержки предложения инноваций к модели стимулирования спроса на инновации; расширение числа государств, применяющих широкий набор механизмов стимулирования инноваций; отход от принципа нейтральности инновационной политики, размывание границ между инновационной и промышленной политикой;

(3) усиление процессов распространения между странами лучшей практики в поддержке инноваций, повышение роли межстранового трансфера «инструментария» стимулирования инноваций в сочетании с акцентом на обучении и извлечении уроков при экспериментировании в рамках инновационной политики;

(4) ужесточение бюджетных ограничений и, соответственно, повышение роли регулярной оценки эффективности и результативности инструментов стимулирования инноваций.

Доминирующим стало рассмотрение стимулирования инноваций как важнейшего условия обеспечения устойчивого экономического развития, при этом *основная дискуссия сместилась на обсуждение наиболее эффективных и приемлемых инструментов для государственной инновационной политики*.

В принципе, существует множество различных, апробированных в различных странах инструментов поддержки инноваций – налоговые льготы, целевые кредиты, государственные субсидии и многое-многое другое. Однако как в новых индустриальных странах (например, в странах Латинской Америки) так и в странах с развитой рыночной экономикой (например, страны ЕС) *продолжается активный поиск и обсуждение инструментов стимулирования инноваций*¹, которые бы были наиболее эффективны и вносили минимальные искажения в рыночную среду.

¹ OECD (2002). STI Report: tax incentives for research and development – trends and issues. Paris: OECD; OECD. (2006). Government R&D Funding and Company Behavior. Measuring Behavioral Additivity. Paris: OECD; OECD. (2012). OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012. OECD Publishing.

На основе анализа практики применения различных механизмов стимулирования инноваций было замечено следующее¹:

- преимущества *налоговых инструментов* стимулирования инноваций состоят в том, что они воздействуют на широкий круг экономических агентов (без каких-либо специальных ограничений), нейтральны, не требуют специальных процедур экспертного оценивания;
- *финансовые инструменты* поддержки инноваций (кредиты, субсидии, гранты) привлекательны тем, что позволяют сконцентрировать ресурсы на многообещающих проектах, наиболее значимых с позиций общественных выгод, что при этом более измеримы эффекты и может быть обеспечен контроль за характером расходов на инновации.

На основе данных по странам ЕС было показано, что по сравнению с налоговыми льготами государственное софинансирование расходов компаний на проведение исследований и разработок создавало более долгосрочные эффекты². Преимущество субсидий на исследования и разработки также связано с их потенциалом по «компенсации» для фирм неопределенности рынков³. Таким образом, если налоговые льготы больше способствуют расширению существующих инновационных проектов, то субсидии – запуску новых, более длительных проектов. К тому же фирмы, получившие гранты, чаще являются инноваторами международного уровня и более успешны в коммерциализации по сравнению с получателями только налоговых льгот⁴.

В целом *и налоговые льготы, и субсидии для стимулирования инноваций имеют свои преимущества и недостатки*. Неслучайно независимая группа экспертов в докладе Европейской Комиссии⁵ рекомендовала применять «пакеты» различных инструментов для стимулирования инноваций.

Вопрос об эффективности и целесообразности различных инструментов поддержки инноваций – один из ключевых вопросов государственной инновационной политики во многих странах, особенно в условиях ужесточающихся бюджетных ограничений. Заметим, что одно из направлений реакции стран на изменившиеся в посткризисный период условия для инноваций – это сдвиги в принципах оценки результатов инновационной политики.

Научно-технологическая политика обычно преследует некоторые цели, которые заданы рационально в определенных рамках, но это обуславливает то, что, с одной сто-

¹ OECD (2002). STI Report: tax incentives for research and development – trends and issues. Paris: OECD.

² Guellec D., Van Pottelsberghe B. (2003). The impact of public R&D expenditure on business R&D // Economics of Innovation and New Technologies. Vol. 12 (3). P. 225–244.

³ Czarnitzki D., Toole A.A. (2007). Business R&D and the interplay of R&D subsidies and product market uncertainty // Review of Industrial Organization. Vol. 31(3). P. 169–181.

⁴ Berube C., Mohnen M. (2007). Are Firms That Received R&D Subsidies More Innovative? CIRANO Working Paper 2007s-13, CIRANO.

⁵ ECR (2003). Raising EU R&D Intensity – Improving the Effectiveness of the Mix of Public Support Mechanisms for Private Sector Research and Development. Report to the European Commission by an Independent Expert Group.

роны, отдельные происходящие изменения могут оказаться вне установленных для политики целей, а с другой – такие «неожиданные» изменения могут как соответствовать, так и нет той модельной рамке, которая была основой для определения целей политики¹. Поэтому встает задача *регулярной идентификации и оценки таких выходящих за рамки изменений и уточнения собственно модельных рамок*.

Усиливается внимание к оценке инновационной политики как к инструменту обучения и способу поиска лучшего пути для ее реализации. То, что было успешно в одной стране, может быть контрпродуктивным для инноваций в другой, поэтому идентификация проблем должна сочетаться с определенными экспериментами по возможным способам их решения и с расширением при этом обучающих процессов².

К настоящему времени в мире накоплен широкий опыт по оценке воздействия на компании различных инструментов стимулирования инноваций. Наблюдается прогресс в развитии общей методологии оценки научно-технологической и инновационной политики³, но при этом остаются весьма актуальными такие вопросы, как сдвиг эффектов (от применяемых механизмов) во времени, состав возможных экстерналий, гетерогенность влияния, множественность воздействий.

Базовой к настоящему времени при оценке инновационной политики стала «концепция дополнительности» (the concept of additionality), предполагающая выделение и анализ тех эффектов, которых бы не было при отсутствии инструментов государственной поддержки. Уже сложилась определенная практика⁴ проводить такую оценку в разрезе четырех видов эффектов на уровне компаний – (1) изменение ресурсов, (2) прямые результаты инноваций, (3) изменение конкурентоспособности компаний, (4) поведенческие изменения.

В рамках первой группы эффектов рассматривается, в частности, изменение объема корпоративных затрат на НИОКР. Ко второй группе эффектов относят в том числе прирост числа полученных фирмами патентов, освоение выпуска новой продукции и увеличение соответствующих продаж. В третьей группе изучаются такие показатели, как повышение производительности, рост масштабов бизнеса и его доли на рынках.

¹ *Bach L., Mats M.* (2005). From economic foundations to S&T policy tools: a comparative analysis of the dominant paradigms. In *Matt M., Llerena P.* (eds). *Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice*. Springer Verlag.

² *Rodrik D.* (2008). *The New Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn?* Working Paper Series rwp08-055, Harvard University, John F. Kennedy School of Government; *Chaminade C., Lundvall B., Vang J., Joseph K.* (2009). Designing innovation policies for development: towards a systemic experimentation-based approach. In *Lundvall B. et al.* (eds.) *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries*. P. 360–379.

³ См., например: *Crespi G., Maffioli A., Mohnen P., Vazquez G.* (2011). *Evaluating the Impact of Science, Technology and Innovation Programs: a Methodological Toolkit*. SPD Working Papers 1104, Inter-American Development Bank, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness.

⁴ См., например: *Hall B.H., Maffiolly A.* (2008). *Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin America*. NBER Working Paper 13835, National Bureau of Economic Research, Inc.

В определенной мере «особняком» идут эффекты четвертой группы (так называемая «поведенческая дополнительность»¹). Эти эффекты в существенно большей степени связаны с внутренними и плохо формализуемыми факторами – с особенностями организационной структуры компаний, интересами и мотивациями различных сторон, с особенностями позиций собственников, потенциалом компании к обучению новым знаниям и восприятию новых технологий и т.п. В рамках четвертой группы эффектов обычно анализируют изменение отношения собственников к инновациям, трансформацию инновационной стратегии фирмы, переоценку важности внешних взаимодействий и партнерства с другими организациями при осуществлении инноваций.

Именно поведенческие факторы приводят к тому, что связь между эффектами первой и второй групп нелинейна и неоднозначна. Важность оценки поведенческих изменений обусловлена также тем, что базовая логика вмешательства государства через инновационную политику – это не только компенсация рыночных и системных провалов (рыночных – поддержкой исследований, системных – поддержкой кооперации и сетей), но также и компенсация провалов в восприимчивости компаний², т.е. поддержка изменений в их поведении.

Оценка «поведенческой дополнительности» становится все более типовым направлением оценки эффективности и результативности различных инструментов стимулирования инноваций. Можно выделить следующие характерные черты практики оценивания инновационных инструментов:

(1) регулярность проведения оценки, межстрановое сопоставление результатов – развитая практика в странах ЕС, практика оценки влияния новых механизмов стимулирования инноваций по странам Латинской Америки, по новым индустриальным странам;

(2) длительность периодов наблюдений (более 10 лет), наличие и поддержание подробных соответствующих официальных статистических данных, открытость процедур официальной оценки для учета новых эффектов;

(3) сложность и неоднозначность оценок (например, по эффекту замещения), наличие существенных временных лагов по выходным эффектам (4–6 лет), сильная гетерогенность влияния механизмов стимулирования; существенные эконометрические проблемы; подготовка и представление методических рекомендаций по принципам и проблемам оценки;

(4) открытость, публичность результатов оценки; практическое использование результатов оценки на уровне правительств для принятия решений – распространение

¹ Впервые концепция «поведенческой дополнительности» (behavioural additionality) была предложена в 1995 г. Было отмечено, что концепция дополнительности – важный инструмент для повышения результативности государственной поддержки исследований и разработок, но при этом должны учитываться не только прямые, но и поведенческие эффекты. В частности, для крупных фирм поведенческая дополнительность может быть связана с изменением принципов формирования портфеля исследовательских проектов и корпоративной технологической стратегии. Поведенческие изменения обуславливают внешние (по отношению к фирме) позитивные эффекты благодаря распространению лучшей практики к другим компаниям.

² Gok A., Edler J. (2011). The Use of Behavioural Additionality in Innovation Policy-Making. MBS/MIoIR Working Paper 627, The University of Manchester.

лучшей практики, извлечение уроков; принятие решений по прекращению, уточнению, расширению тех или иных программ и механизмов стимулирования инноваций.

6.4.2. Основные инструменты и этапы развития государственной политики по стимулированию инноваций в 2000-е годы

Осуществлявшаяся в 2000-е годы в России государственная политика в области стимулирования инноваций была весьма неоднородной, характеризовалась применением большого числа различных инструментов и мер, обилием всевозможных инициатив, зачастую выглядевших необоснованными, а иногда и откровенно странными. В то же время нельзя не признать, что за рассматриваемый период инновационная политика получила очень существенное развитие, пусть и не всегда последовательное и базировавшееся на осмысленном выборе лучших решений и практик. На наш взгляд, с некоторой долей условности можно выделить пять основных этапов развития данной политики, в значительной мере определявшихся ресурсными возможностями государства, а также доминировавшими в разные периоды представлениями властных элит о наиболее важных задачах экономического развития и о необходимой роли инноваций в их решении:

- 2000–2002 гг. – этап «малых дел» на фоне ограниченных ресурсов;
- 2003–2005 гг. – этап активизации и диверсификации на фоне устойчивого экономического роста;
- 2006 г. – вторая половина 2008 г. – этап больших решений и инициатив;
- конец 2008–2009 гг. – этап доминирования антикризисной повестки;
- с 2010 г. – этап поиска «нового качества».

2000–2002 г.

Примерно до 2003 г. в условиях достаточно жестких бюджетных ограничений вопросы стимулирования инноваций находились «на периферии» государственной политики. В силу низкой инновационной активности бизнеса отсутствовал значимый спрос на соответствующие меры государственного стимулирования. Сформированные в этот период инструменты государственной политики, как правило, отличались относительно небольшой стоимостью и невысокой эффективностью. Типичным примером может служить создание Венчурного инновационного фонда¹ – государственного «фонда фондов» для развития в России системы венчурного финансирования. Размер государственных вложений в капитал фонда был ограничен суммой в 100 млн руб. (из которых, по имеющимся данным, было профинансировано лишь 50 млн руб.), а его инвестиционная деятельность началась лишь по прошествии нескольких лет с момента создания. Также в рассматриваемый период был принят новый базовый закон в сфере стандартизации, сертификации и технического регулирования², однако процесс формирования в соответствии с ним технических регламентов начался с существенной за-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2000 г. № 362-р.

² Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

держкой – первый подобный документ был принят в конце 2005 г.¹, а сколько-нибудь регулярный характер данный процесс приобрел лишь в 2008 г.

Впрочем, наряду с отмеченными выше не слишком успешными шагами государства (по крайней мере, на первых порах) нельзя не упомянуть и о том, что в 2002 г. Российский банк развития (РосБР)² (ранее специализировавшийся главным образом на кредитовании промышленности в рамках установленных правительством РФ приоритетов) приступил к реализации программы финансовой поддержки малых и средних предприятий (МСП), организованной по двухуровневой схеме: банк выделял средства региональным партнерам, которые, в свою очередь, предоставляли малым предприятиям кредиты, в том числе на обновление основных фондов. В скором времени данная программа стала и до настоящего времени является не только основным направлением деятельности самого банка, но и главным инструментом государственной финансовой поддержки МСП.

Также отметим, что в рассматриваемый период (как, впрочем, и в предыдущие, и в последующие годы) важным инструментом государственного финансирования исследований и разработок прикладного характера являлись федеральные целевые программы, среди которых имелись специализированные программы научно-технологического профиля: ФЦНТП на 1996–2000 гг. «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения»³, ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 г.⁴, ФЦП «Национальная технологическая база» на 1997–2000 гг.⁵ и 2002–2006 гг.⁶), а также некоторые отраслевые. Однако этими программами не предусматривалось финансирование внедрения результатов выполненных НИОКР в производство.

2002–2005 гг.

Устойчивый экономический рост, повлекший за собой смягчение бюджетных ограничений, обеспечил необходимые возможности для развития государственной политики, в том числе в тех направлениях и сферах, которые ранее де-факто являлись второстепенными. В сочетании с усилением внимания государства к «качеству» роста это привело к активизации действий по стимулированию инноваций и расширению соответствующего инструментария.

Первым явным признаком изменившегося отношения государства к инновациям стал запуск в 2003 г. важнейших инновационных проектов государственного значения, или «мегапроектов», ставший на тот момент беспрецедентным шагом в инновационной

¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2005 г. № 609 «Об утверждении технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ».

² В настоящее время Российский банк поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП Банк).

³ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 г. № 1414.

⁴ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 21.08.2001 г. № 605.

⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 13.08.1996 г. № 986.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 8.11.2001 г. № 779.

сфере за весь постсоветский период российской истории. Ключевые особенности мегапроектов, отличавшие их от всех ранее применявшихся инструментов государственной инновационной политики, состояли в следующем:

- очень значительная стоимость – до нескольких миллиардов рублей, из которых государство финансировало до половины, причем на безвозвратной основе;
- существенная продолжительность проектов – 3–5 лет, что позволяло охватить в рамках одного проекта различные стадии инновационного цикла – от разработки новых продуктов и технологий до их освоения в производстве;
- наличие обязательного требования о начале продаж продукции в рамках проекта, причем в объеме, пятикратно превышающем совокупное бюджетное финансирование.

В силу отмеченных свойств реализация мегапроектов носила «штучный» характер – за десятилетний период применения данного инструмента были инициированы лишь порядка 30 проектов, половина из которых – в 2003–2005 гг.

В 2004 г. в упоминавшуюся выше ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. были внесены существенные изменения¹, предусматривавшие, в частности, поддержку коммерциализации результатов выполненных НИОКР. Новая редакция программы содержала мероприятия, в рамках которых осуществлялось финансирование реализуемых по линии Минобрнауки России мегапроектов², а также крупных венчурных проектов.

В 2004 г. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере начал реализацию программы «Старт», предусматривающей грантовое финансирование НИОКР в рамках реализуемых новыми малыми предприятиями инновационных проектов в течение 1–3 лет. Как и в случае с поддержкой МСП РосБР, данная программа вскоре стала главной составляющей деятельности Фонда и одновременно основным инструментом государственной финансовой поддержки малых инновационных фирм.

В 2005 г. были сформированы правовые основы создания и функционирования в России особых экономических зон³, одним из типов которых являлись технико-внедренческие ОЭЗ, а также определен целый ряд достаточно весомых льгот для их резидентов, включая режим свободной таможенной зоны, гарантии неухудшения налогового режима, возможность установления пониженной ставки налога на прибыль, льготный порядок списания расходов на НИОКР, возможность ускоренной амортизации основных средств, временное освобождение от обложения налогом на имущество и зе-

¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2004 г. № 540 «О внесении изменений в Федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

² Изначально мегапроекты находилась в ведении Минпромнауки России, после упразднения которого в 2004 г. реализацию данного направления поддержки продолжили Минобрнауки России и Минпромэнерго России.

³ Федеральные законы от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и № 117-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

мельным налогом и др. В конце 2005 г. Правительством РФ были приняты решения о создании четырех технико-внедренческих ОЭЗ: в Томске, Санкт-Петербурге, Москве (г. Зеленоград) и Московской области (г. Дубна).

В 2005 г. был инициирован процесс создания региональных венчурных фондов в рамках мероприятий по поддержке малого предпринимательства, осуществляемых субъектами РФ и софинансируемых из федерального бюджета¹. К настоящему времени функционируют 23 фонда в 21 субъекте РФ.

Наконец, в 2005 г. были сформированы правовые основы применяемого до настоящего времени механизма субсидирования российским предприятиям-экспортерам части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным на развитие экспорта продукции с высокой степенью переработки².

2006 г. – вторая половина 2008 г.

Период 2006–2008 гг. ознаменовался *высокой активностью государства в области стимулирования инноваций* и – как результат – *регулярным инициированием все новых мер и инструментов, нередко весьма ресурсоемких (в том числе с позиций недополученных бюджетных доходов)*. При этом особо следует выделить два направления государственной политики: запуск целого ряда налоговых инструментов стимулирования инноваций, а также создание и капитализацию крупнейших финансовых институтов развития:

- в 2006 г. учреждено ОАО «Российская венчурная компания» (РВК)³ с целью стимулирования создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования по схеме «фонда фондов». Капитал РВК был полностью сформирован государством и составил 30 млрд руб. Отметим, что при создании данного института развития, по всей видимости, был учтен опыт предыдущей попытки запуска государственного «фонда фондов» – Венчурного инновационного фонда. В 2007 и 2008 гг. при участии РВК были сформированы 7 венчурных фондов;
- с 2006 г. введена амортизационная премия, предоставляющая предприятиям право при исчислении налога на прибыль одновременно списывать до 10% капитальных вложений в новые основные средств и расходов на технологическое перевооружение и модернизацию основных средств⁴;
- срок списания расходов на НИОКР, результаты которых используются в производстве, был с 3 лет сокращен сначала до 2 (с 2006 г.)⁵, затем до 1 года (с 2007 г.)¹;

¹ Соответствующие правила были определены Постановлением Правительства РФ от 22.04.2005 г. № 249 «Об условиях и порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства».

² Постановление Правительства РФ от 6.06.2005 г. № 357 «Об утверждении Правил возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2005 году в российских кредитных организациях».

³ Распоряжение Правительства РФ от 7.06.2006 г. № 838-р.

⁴ Федеральный закон от 6.06.2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

⁵ Федеральный закон от 6.06.2005 г. № 58-ФЗ.

- с 2006 г. предусмотрено списание расходов на НИОКР, не давших положительного результата, в полном объеме² (ранее – 70%), с 2007 г. срок их списания сокращен до 1 года³ (ранее – 3 года);
- в 2007 г. Банк внешнеэкономической деятельности СССР был преобразован в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»⁴; при этом в капитал создаваемой структуры государством были дополнительно внесены денежные средства в размере 180 млрд руб., а также акции двух специализированных банков – РосБР и Росэксимбанка. Одним из основных направлений инвестиционной деятельности госкорпорации была определена реализация инвестиционных проектов, направленных на развитие инноваций⁵. Отметим, что проведенная реорганизация привела к весьма существенным изменениям в деятельности Внешэкономбанка, прежде всего в качестве института развития. Так, за 2007 и 2008 гг. объем инвестиционных кредитов вырос более чем в 4 раза;
- в 2007 г. создана Российская корпорация нанотехнологий (ГК «Роснано»)⁶ с целью развития инновационной инфраструктуры и реализации перспективных проектов в сфере нанотехнологий и nanoиндустрии⁶. В качестве имущественного вклада государства корпорации были переданы денежные средства в размере 160 млрд руб. Деятельность госкорпорации по финансированию проектов началась в 2008 г.;
- с 2008 г. предприятиям предоставлено право ускоренной амортизации (с коэффициентом не выше 3) основных средств, используемых только для осуществления научно-технической деятельности⁷;
- с 2008 г. освобождены от обложения НДС: выполнение организациями НИОКР, относящихся к созданию или усовершенствованию продукции и технологий, если указанные работы включают разработку конструкции инженерного объекта или технической системы, разработку новых технологий, создание опытных образцов машин, оборудования, материалов;
- передача исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы, базы данных, топологии интегральных микросхем и ноу-хау, а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора⁸;

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования».

² Федеральный закон от 6.06.2005 г. № 58-ФЗ.

³ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27.07.2007 г. № 1007-р.

⁶ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

⁷ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».

⁸ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ.

- с 2008 г. в состав учитываемых при упрощенной системе налогообложения расходов включены:
- расходы на приобретение исключительных прав на перечисленные выше результаты интеллектуальной деятельности, а также прав на их использование на основании лицензионного договора;
- расходы на патентование и/или оплату правовых услуг по получению правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности;
- расходы на НИОКР¹.

Помимо названных выше направлений инновационной политики, в рассматриваемый период был принят еще ряд мер, так или иначе связанных со стимулированием инноваций:

- в рамках приоритетного национального проекта «Образование» в 2006–2008 гг. осуществлялась поддержка инновационных вузов в рамках специальных инновационных образовательных программ, предусматривавших проведение исследований фундаментального и прикладного характера и участие студентов в реализации реальных проектов в различных секторах экономики. Получателями поддержки выступили 57 российских вузов;
- Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 гг. предусматривалось, в частности, финансирование мероприятий, направленных на создание сети инновационных вузов, а также на формирование сегмента национальной инновационной системы на базе высших учебных заведений²;
- в 2006 г. принято решение о создании ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» (Росинфокоминвест)³ для инвестирования в перспективные инновационные проекты компаний ИКТ; в 2007 г. фонд был фактически создан. В отличие от других государственных финансовых институтов развития, сформированных в рассматриваемый период (РВК, Внешэкономбанк в форме госкорпорации, РоснаноТех), капитал фонда был относительно невелик – 1,45 млрд руб. Еще одна отличительная особенность фонда состоит в том, что к началу 2012 г. он еще не приступил к профильной деятельности по инвестированию в компании⁴;

¹ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ.

² Утверждена Постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 9.08.2006 г. № 476 «О создании открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

⁴ Отметим, что указанным выше Постановлением Правительства РФ предусмотрено включение в устав фонда положения, в соответствии с которым фонд не вправе финансировать проекты до момента снижения доли Российской Федерации в его капитале до 51% (в настоящее время 100% акций фонда находятся в федеральной собственности), однако в действующей редакции устава фонда (утверждена приказом Минкомсвязи России от 4.05.2010 г. № 69) такое положение отсутствует.

- в 2006 г. принята программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»¹, в соответствии с которой начиная с 2007 г. ряду субъектов РФ ежегодно выделяются субсидии на соответствующие нужды². Первоначально данная программа была рассчитана на пятилетний период – с 2006 по 2010 г. включительно – и предусматривала формирование технопарков на территориях Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской областей, Республики Татарстан и г. Санкт-Петербурга; к настоящему времени срок ее реализации продлен до 2014 г., а перечень регионов, в которых располагаются поддерживаемые технопарки, расширен за счет включения Республики Мордовия³, а также Кемеровской⁴, Пензенской, Самарской и Тамбовской областей⁵;
- принципиально значимым шагом оказалось изначально не привлечение к себе большого внимания принятие в 2007 г. президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»⁶. Данным документом определялись не только основные очертания государственной политики в соответствующей сфере (что уже само по себе важно), но и, по сути, все ключевые дальнейшие действия государства по развитию nanoиндустрии: учреждение Российской корпорации нанотехнологий, реализация ФЦП «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»⁷, а также организация профильного национального исследовательского центра (см. об этом ниже);
- в 2007 г. начата реализация ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.»⁸, пришедшей на смену завершившейся ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. В новой программе продолжилась поддержка мегапроектов, реализуемых по линии Минобрнауки России, а также было начато применение принципиально нового для России инструмента инновационной политики – софинансирования инновационных проектов, осуществляемых в интересах бизнеса. Ключевая особенность данного инструмента, отличавшая его от всего применявшегося ранее, состояла в том, что тематика финансируемых государством НИОКР определялась непосредственно бизнесом исходя из собственных его интересов и нужд, государство же лишь определяло на конкурсной основе исполнителя соответствующих работ (причем с учетом мнения компании-бенефициара, которая привлекалась к экспертизе поступивших

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2006 г. № 328-р.

² Постановление Правительства РФ от 20.12.2007 г. № 904 «О порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на создание технопарков в сфере высоких технологий».

³ Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2008 г. № 1326-р.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2007 г. № 1912-р.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 2393-р.

⁶ Поручение Президента РФ от 24.04.2007 г. № Пр-668.

⁷ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 2.08.2007 г. № 498.

⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 17.10.2006 г. № 613; в настоящее время программа продлена на 2013 г. – Постановление Правительства РФ от 6.04.2011 г. № 253.

- заявок). Однако, несмотря на достаточно существенный интерес со стороны бизнеса, практика применения данного инструмента оказалась весьма ограниченной и непродолжительной: в 2007–2010 гг. государством было поддержано лишь около 10 инновационных проектов) подобного рода, а с 2011 г. их финансирование не осуществляется¹;
- в 2008 г. начат пилотный проект по организации на базе Российского научного центра «Курчатовский институт» принципиально новой для России структуры (по крайней мере, по замыслу) – национального исследовательского центра (НИЦ) «Курчатовский институт». НИЦ призван обеспечить ускоренное внедрение в производство научных разработок, проведение полного цикла НИОКР, включая создание промышленных образцов, сразу по двум приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации: индустрия наносистем и материалов и энергетика и энергосбережение. Кроме того, на НИЦ возложены функции научного координатора по реализации упомянутой выше президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»;
 - наконец, в 2008 г. (спустя 5 лет после принятия закона «О техническом регулировании») процесс формирования технических регламентов приобрел сколько-нибудь массовый характер – в течение года были приняты 6 таких документов².

Конец 2008–2009 гг.

С наступлением во второй половине 2008 г. *финансового кризиса* и началом реализации Правительством РФ *масштабной антикризисной программы инновационная политика вполне ожидаемо отошла на второй план, лишившись существенной части выделенных ранее ресурсов*. При этом, однако, неверным будет утверждать, что государство в этот период совершенно не уделяло внимания инструментам стимулирования инноваций. Более того, в какой-то мере внимание к ним даже усилилось, причем не только в разрезе «объем вложений – достигнутые результаты», но и с позиций того, в какой степени они действительно ориентированы на инновации.

Достаточно типичными примерами действий и мер, принимавшихся в конце 2008–2009 гг., могут служить:

- масштабное сокращение бюджетных расходов научно-технологической и инновационной направленности в рамках ряда федеральных целевых программ (в частности, ФЦП «Исследования и разработки...»);

¹ Постановление Правительства РФ от 6.04.2011 г. № 253.

² Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (утвержден Постановлением Правительства РФ от 27.02.2008 г. № 118); Федеральные законы от 12.06.2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», от 24.06.2008 г. № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию», от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», от 27.10.2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей», от 22.12.2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

- временное изъятие у ГК «Роснанотех» существенной части переданных ей ранее ресурсов (66,4 млрд руб.);
- формирование целого ряда новых механизмов субсидирования затрат российских предприятий различных отраслей, в частности, автомобилестроения и транспортного машиностроения по уплате процентов по кредитам, направленным на технологическое перевооружение¹, ОПК – на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции² и др.;
- запуск Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере новой программы «Антикризис»;
- масштабное вовлечение Внешэкономбанка в реализацию антикризисных мер сразу по нескольким направлениям: рефинансирование внешней задолженности российских заемщиков – компаний и банков, обеспеченной стратегически значимыми активами, предоставление долгосрочных субординированных кредитов без обеспечения российским кредитным организациям³, выполнение функций агента Правительства РФ по вопросам предоставления государственных гарантий стратегическим предприятиям ОПК и компаниям, включенным в специальный перечень⁴, а также приобретение проблемных финансово-кредитных организаций с целью их санации.

Заметим, что кредитно-финансовая деятельность в рамках антикризисных мер осуществлялась Внешэкономбанком практически исключительно за счет дополнительно выделенных государством ресурсов. По этой причине «профильная» деятельность госкорпорации в качестве банка развития в рассматриваемый период не только не сократилась, но и достаточно существенно расширилась: так, за 2009 г. объем инвестиционных кредитов увеличился со 130 млрд до 230 млрд руб. Кроме того, в 2009 г. Внешэкономбанк внес дополнительный вклад в уставный капитал дочернего Российского банка развития в размере 10 млрд руб., а также предоставил последнему кредиты на сумму

¹ Постановление Правительства РФ от 30.03.2009 г. № 262 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 годах в российских кредитных организациях, а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация, направленным на технологическое перевооружение».

² Постановление Правительства РФ от 30.03.2009 г. № 265 «Об утверждении Правил предоставления в 2009–2011 годах из федерального бюджета организациям оборонно-промышленного комплекса субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции».

³ Федеральный закон от 13.10.2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

⁴ Постановления Правительства РФ от 14.02.2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения» и № 104 «О предоставлении в 2009–2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса».

30 млрд руб. на развитие программы поддержки МСП, благодаря чему объем соответствующего кредитного портфеля РосБР за 2009 г. увеличился втрое.

На фоне активной реализации антикризисной программы Правительства РФ и связанного с этим перераспределения бюджетных расходов произошло некоторое смещение акцентов государственной инновационной политики к мерам и инструментам, не требующим дополнительных бюджетных расходов. В данном контексте можно отметить, в частности:

- принятие ряда новых технических регламентов;
- определение перечня основных направлений фундаментальных и прикладных исследований НИЦ «Курчатовский институт»¹ и включение в пилотный проект по созданию данного центра трех НИИ²;
- законодательное оформление порядка передачи принадлежащих государству прав на единые технологии гражданского, военного, специального или двойного назначения с целью их применения³;
- принципиальное смягчение законодательных норм, регламентирующих создание бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ (внедренческих фирм) и передачу им результатов интеллектуальной деятельности для последующего использования⁴.

Сказанное выше не означает, что государство в рассматриваемый период полностью избегало принятия каких-либо новых расходных обязательств, связанных с развитием инноваций. Так, в конце 2008 г. был инициирован пилотный проект по созданию 2 национальных исследовательских университетов (НИУ): Национального исследовательского ядерного университета на базе Московского инженерно-физического института (государственного университета) и Национального исследовательского технологического университета на базе Государственного технологического университета «Московский институт стали и сплавов»⁵. В 2009 г. были приняты программы развития указанных НИУ⁶, предусматривавшие в том числе выделение университетам дополнительных бюджетных ресурсов (по 200 млн руб. в 2009 г.).

Практически одновременно с упомянутым пилотным проектом были инициированы и реализовывались процедуры выработки «общих» правовых норм в отношении НИУ. В начале 2009 г. были внесены дополнения в законодательство об образовании, опреде-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27.10.2008 г. № 1561-р.

² Указ Президента РФ от 30.09.2009 г. № 1084 «О дополнительных мерах по реализации пилотного проекта по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт».

³ Федеральный закон от 25.12.2008 г. №284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии».

⁴ Федеральный закон от 2.08.2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

⁵ Указ Президента РФ от 7.10.2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов».

⁶ Распоряжения Правительства РФ от 13.07.2009 г. № 915-р и от 30.07.2009 г. № 1073-р.

ляющие особенности категории «национальный исследовательский университет»¹. В середине года был определен порядок конкурсного отбора программ развития университетов для присвоения им категории НИУ, а также порядок и условия финансирования соответствующих программ². По итогам конкурсного отбора (т.е. вне рамок пилотного проекта) категория НИУ была установлена в 2009 г. в отношении 12 университетов, для каждого из которых была утверждена соответствующая программа развития. При этом следует особо подчеркнуть тот факт, что в рамках данного направления государственной политики были в определенной мере востребованы наработки и опыт реализованных ранее мер по поддержке инновационных программ вузов.

Отмеченный выше «экономный» подход государства в отношении как принятых, так и возможных новых обязательств по бюджетным расходам на поддержку инноваций, как ни странно, практически не сказался на использовании механизмов, предполагающих сокращение доходов бюджета (таких как меры налогового стимулирования): с начала 2009 г. вступили в действие три достаточно весомые (как показала дальнейшая практика их применения) налоговые льготы:

- в отношении НИОКР (в том числе не давших положительного результата), включенных в специальный перечень, утвержденный Правительством РФ³, был введен особый порядок списания расходов – в период их фактического осуществления с повышающим коэффициентом 1,5⁴;
- ввоз на территорию России технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов, опять-таки по специальному перечню, утвержденному Правительством РФ⁵, был освобожден от обложения НДС⁶;
- в отношении капвложений в основные средства со сроком полезного использования свыше 3, но не более 20 лет была введена 30%-ная амортизационная премия⁷ (в дополнение к действовавшей ранее 10%-ной премии по всем основным средствам).

¹ Федеральный закон от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов».

² Постановление Правительства РФ от 13.07.2009 г. № 550.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2008 г. № 988 «Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5».

⁴ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 372 «Об утверждении перечня технологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в Российской Федерации, ввоз которого на территорию Российской Федерации не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость».

⁶ Федеральный закон от 26.11.2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Фактически данная норма вступила в действие лишь с III квартала 2009 г., поскольку необходимое для ее применения постановление правительства (см. предыдущую сноску) было принято во II квартале.

⁷ Федеральный закон от 26.11.2008 г. № 224-ФЗ.

Примечательно, что лишь первая из названных льгот была законодательно оформлена еще до наступления острой фазы кризиса, две другие же были приняты уже в контексте антикризисной политики.

Наконец, важно заметить, что в рассматриваемый период процесс создания финансовых институтов развития и фондов протекал без непосредственного государственного участия – на уровне самих действующих институтов:

- Российской венчурной компанией при миноритарном участии Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере был создан Фонд посевных инвестиций РВК¹, ориентированный на поддержку инновационных проектов на ранних стадиях;
- руководством ГК «Роснано» были приняты решения об участии госкорпорации в создании ряда специализированных венчурных фондов:
- фонда «Сколково-Нанотех» под управлением московской школы управления «Сколково» для инвестирования в венчурные маломасштабные проекты в сфере нанотехнологий²;
- фонда нанотехнологий и инноваций с участием группы ВТБ (соинвестор) и компании Draper Fisher Jurvetson (управляющий партнер) для инвестирования в перспективные нанотехнологические разработки в России и за рубежом, для привлечения средств международных и российских инвесторов;
- российско-казахстанского венчурного фонда нанотехнологий для стимулирования развития нанотехнологий в экономиках обеих стран;
- отраслевого фонда внедрения нанотехнологий в металлургии «Наномет»;
- фонда малобюджетных проектов в сфере нанотехнологий;
- международного фонда (в зарубежной юрисдикции) для привлечения крупных международных институциональных инвесторов в российскую наноиндустрию, а также получения доступа к передовым зарубежным нанотехнологиям.

С 2010 г.

По мере проявления признаков посткризисного роста все большую актуальность на государственном уровне стали приобретать вопросы обеспечения устойчивого развития и модернизации экономики (в связи с очевидными уроками жесткого влияния мирового финансового кризиса на российскую экономику в силу ее слабой диверсифицированности и низкой конкурентоспособности обрабатывающих отраслей). В конце 2009 г. – начале 2010 г. это проявилось в активизации государственной инновационной политики, причем на сей раз с акцентом на расширение круга активных участников инновационных процессов, в том числе за счет вовлечения высших учебных заведений, а также на развитии кооперации и сетевых взаимодействий в инновационной сфере. При

¹ Доли РВК и Фонда содействия в капитале созданной структуры – соответственно 99 и 1%.

² Во избежание путаницы заметим, что участником данного проекта (в качестве управляющего партнера) является не инновационный центр «Сколково», а одноименная московская школа управления.

этом нельзя не отметить преемственность существенной части реализуемых мер и направлений стимулирования инноваций.

В контексте современного этапа государственной антикризисной политики следует прежде всего упомянуть реализацию комплекса мер по стимулированию исследовательской и инновационной деятельности российских вузов:

- в 2010 г. создан и начал функционировать механизм поддержки совместных проектов российских компаний и вузов по созданию новых производств¹, который, по сути, стал первым отечественным аналогом достаточно широко распространенного в индустриально развитых и новых индустриальных странах и хорошо зарекомендовавшего себя инструмента связанных грантов («matching grants»). Данный механизм имел определенное сходство с инициированной тремя годами ранее в рамках ФЦП «Исследования и разработки...» поддержкой проведения НИОКР в интересах бизнеса (что вполне логично, поскольку при «конструировании» нового механизма отчасти использовались опыт и наработки прежнего), однако при этом у механизма поддержки совместных проектов имелись принципиальные особенности, в значительной мере определившие его «новое качество»: во-первых, в отличие от инструмента «бизнес-проектов», в рамках которого отбор исполнителей осуществлялся государством (пусть и с учетом мнения компаний-бенефициаров), вуз – участник совместного проекта изначально определялся компанией – инициатором; во-вторых, государственное финансирование проводимых НИОКР поступало в вуз не напрямую, а опосредованно – через компанию. К настоящему моменту данный механизм обеспечил поддержку примерно 100 проектов. Отметим также, что в конце 2012 г. и начале 2013 г. были объявлены два новых конкурса по отбору совместных проектов, исполнителями НИОКР в рамках которых на этот раз наряду с вузами могут выступать и государственные научные учреждения;
- в 2010–2012 гг. государством осуществлялась поддержка программ развития инновационной инфраструктуры вузов², предусматривавших, в частности, создание широкого спектра объектов инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков, технопарковых зон, инновационно-технологических центров, инжиниринговых центров, центров сертификации, центров трансфера технологий, центров коллективного пользования, центров научно-технической информации, центров инновационного консалтинга и др.), их оснащение современным оборудованием и программным обеспечением; оценку и правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат вузам; консалтинговые услуги иностранных и российских экспертов в сфере трансфера технологий, создание и

¹ Постановление Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства».

² Постановление Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

развитие малых инновационных компаний, включая привлечение профессорско-преподавательского состава к нормативно-методическому и практическому обеспечению создания таких компаний. В рамках данного направления были поддержаны около 80 программ;

- получил продолжение процесс отбора и поддержки национальных исследовательских университетов: в 2010 г. данная категория была установлена в отношении еще 15 российских вузов; к концу 2011 г. были утверждены их программы развития.

Существенное развитие получил процесс законодательного стимулирования создания научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм:

- с 2011 г. значительно расширены возможности бюджетных учреждений по распоряжению имуществом, в том числе в части его передачи создаваемым или ранее созданным фирмам: учреждения получили право самостоятельно распоряжаться всем своим имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также кроме случаев совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью¹;
- в 2011 г. установлен бесконкурсный порядок сдачи в аренду бюджетными учреждениями имущества созданным ими внедренческим фирмам при условии, что последним запрещено сдавать это имущество в субаренду или иным образом передавать права на него третьим лицам²;
- с 2011 г. созданным бюджетными учреждениями внедренческим фирмам предоставлено право применять упрощенную систему налогообложения, несмотря на наличие участия других организаций в их капитале в размере свыше 25% (разумеется, при условии соответствия внедренческих фирм остальным установленным законом критериям – по объему выручки, численности занятых и др.)³;
- на период с 2011 по 2019 г. в отношении созданных бюджетными учреждениями внедренческих фирм установлены пониженные ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды⁴.

В рассматриваемый период произошел ряд значимых событий и изменений в системе государственных финансовых институтов и фондов. В частности, получил достаточно масштабное продолжение процесс создания институтов «второго уровня». Так,

¹ Федеральный закон от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 1.03.2011 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

³ Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 16.10.2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Внешэкономбанком в 2011 г. были учреждены 4 новые дочерние структуры, причем как минимум в двух случаях инициатором их создания выступало государство:

- по инициативе Президента РФ учрежден Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), призванный обеспечить привлечение на условиях софинансирования средств иностранных инвесторов в проекты, направленные на развитие и модернизацию существующих и создание новых производственных мощностей в ключевых отраслях российской экономики;
- по решению Правительства РФ¹ после внесения необходимых изменений в законодательство о Внешэкономбанке и ряд других актов² было учреждено Российское агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСАР), призванное осуществлять страховую поддержку экспорта товаров и услуг российского производства, российских инвестиций за рубежом, а также поддержку экспортоориентированных субъектов МСП;
- создан специализированный Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, ориентированный на участие в разработке и реализации проектов регионального и городского развития, повышение инвестиционной привлекательности Дальнего Востока и Забайкалья;
- создан фонд «ВЭБ-инновации» для предоставления заемных средств и осуществления инвестиций в высокотехнологичные проекты Фонда «Сколково» (о последнем см. ниже).

Российской венчурной компанией в рассматриваемый период учреждены 4 новых фонда:

- «Биофармацевтические инвестиции РВК» (Биофонд РВК), ориентированный на осуществление инвестиций в инновационные биофармацевтические компании, а также сервисные компании, предоставляющие лабораторные, информационно-аналитические и консалтинговые услуги компаниям биотехнологической, фармацевтической и медицинской промышленности;
- «Инфраструктурные инвестиции РВК» (Инфрафонд РВК) для инвестирования в компании инфраструктуры, оказывающие консультационные, экспертные, аналитические и иные услуги инновационным компаниям;
- 2 фонда в зарубежной юрисдикции для присоединения к международным венчурным инвесторам.

Госкорпорация «Роснано» (с 2011 г. – ОАО «РОСНАНО») продолжила процесс организации и софинансирования венчурных фондов, были приняты решения о создании:

¹ См., например: Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (одобрены на заседании Правительства РФ 30.12.2009 г., протокол № 42).

² Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизма страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков».

- регионального фонда развития инновационных проектов «Кама Фонд Первый» (Пермский край);
- Фонда Pre-IPO для инвестирования в быстрорастущие инновационные компании, планирующие проведение IPO или привлечение стратегического инвестора;
- 4 фондов с иностранным участием и/или в зарубежной юрисдикции, призванных обеспечить трансфер новых технологий в Россию.

К началу 2010 г. 5 сформированных с участием ГК «Роснано» / ОАО «РОСНАНО» венчурных фондов начали инвестиционную деятельность.

Помимо этого, важно отметить произошедшие изменения в деятельности данного института развития:

- создание ряда специализированных дочерних компаний, в том числе в зарубежных юрисдикциях (Метрологический центр РОСНАНО; РОСНАНО-Информ; Фонд «Форум Роснано»; RUSNANO Capital AG; RUSNANO USA, Inc.; RUSNANO Israel Ltd.);
- запуск проектов формирования нанотехнологических центров, а также проекта создания Центра трансфера технологий совместно с Российской академией наук;
- преобразование госкорпорации в акционерное общество, выделение направления деятельности по поддержке образовательных проектов и проектов в сфере создания инфраструктуры в отдельное юридическое лицо – Фонд инфраструктурных и образовательных программ¹;
- привлечение дополнительного государственного финансирования, а также коммерческих кредитов, но опять-таки при активном участии государства: в 2010–2011 гг. ГК «Роснано» / ОАО «РОСНАНО» было получено от государства в форме имущественного вклада, в оплату дополнительной эмиссии акций, а также в качестве субсидий в общей сложности свыше 50 млрд руб., а еще около 67 млрд руб. было привлечено в виде облигационных займов и кредитов под государственные гарантии.

В 2010 г. Российский банк развития начал реализацию новой программы, ориентированной на поддержку инновационных и модернизационных проектов МСП. Ее отличительными особенностями, помимо заявленной инновационной направленности, стали, во-первых, несколько большие предельные объемы поддержки, а во-вторых, возможность в сочетании с кредитованием проектов использовать также схему инвестирования в капиталы МСП (реализуемую созданной банком в 2010 г. дочерней управляющей компанией «Модернизация Инновации Развитие»).

В 2010 г. ряд институтов развития – Внешэкономбанк, Роснано, Российская венчурная компания, Российский банк развития и Фонд содействия развитию малых форм

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий».

предприятий в научно-технической сфере – заключили соглашение¹ о сотрудничестве, предусматривающее организацию оперативного обмена информацией о реализуемых проектах с целью «передачи» перспективных проектов от одного института к другому.

В 2011 г. произошла «реанимация» Российского фонда технологического развития² в качестве реально действующего инструмента инновационной политики: фонд объявил о формировании портфеля проектов НИОКР для финансовой поддержки (в форме целевых займов). При этом приоритет отдается прикладным исследованиям и разработкам в рамках технологических платформ (см. ниже), являющимся частью проекта модернизации конкретных производственных предприятий, строительства новых предприятий либо выпуска новой продукции на существующих предприятиях.

В сфере налогового стимулирования инновационной деятельности, помимо ряда «узкоспециализированных» мер (к числу которых относятся упомянутые выше налоговые инструменты поддержки созданных бюджетными учреждениями внебюджетных фирм, а также льготы резидентам инновационного центра «Сколково», которые будут рассмотрены далее), важно выделить следующие изменения:

- с 2010 г. предусмотрена возможность ускоренной амортизации (с коэффициентом не выше 2) основных средств, имеющих высокий класс энергетической эффективности либо включенных в утвержденный Правительством РФ перечень объектов высокой энергетической эффективности³;
- с 2012 г. на уровне закона конкретизирован состав учитываемых для целей налогообложения расходов на НИОКР и введен одномоментный порядок их списания. Кроме того, организациям предоставлено право формирования резервов предстоящих расходов на НИОКР и установлен предельный размер соответствующих отчислений⁴;
- с 2012 г. вновь вводимое оборудование, имеющее высокий класс энергетической эффективности либо включенное в уже упоминавшийся специальный перечень объ-

¹ Кроме того, сторонами данного соглашения выступили «ОПОРА России», Российская ассоциация венчурного инвестирования, Московская межбанковская валютная биржа и Федеральное агентство по делам молодежи.

² Внебюджетный фонд, созданный в 1992 г. для поддержки прикладных НИОКР (Указ Президента РФ от 27.04.1992 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации»). К 2008 г. фонд фактически прекратил свою деятельность в связи с нормативными проблемами своего статуса.

³ Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Постановление правительства РФ от 16.04.2012 г. № 308 «Об утверждении перечня объектов, имеющих высокую энергетическую эффективность, для которых не предусмотрено установление классов энергетической эффективности».

⁴ Федеральный закон от 7.06.2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ектов высокой энергетической эффективности, освобождено от обложения налогом на имущество на трехлетний срок с момента своей постановки на учет¹.

Завершая рассмотрение «традиционных» направлений и мер государственной политики, отметим, что в рассматриваемый период продолжалось осуществление пилотного проекта по созданию НИЦ «Курчатовский институт», принятие технических регламентов и стандартов и др.

Наряду со всем вышеперечисленным в последние годы был инициирован ряд новых для российской инновационной политики инструментов и направлений.

Во-первых, в 2010 г. по инициативе Президента РФ началась реализация чрезвычайно амбициозного (по крайней мере, по своему замыслу) проекта по формированию в России принципиально нового и единственного в своем роде объекта инновационной инфраструктуры – инновационного центра «Сколково»², официально рассматривавшегося на первых порах в качестве отечественного аналога Силиконовой долины. Для иллюстрации масштабности данного проекта достаточно упомянуть беспрецедентные налоговые льготы, предоставленные участникам инновационного центра, которые значительно превосходили льготы, действующие в отношении резидентов особых экономических зон – весьма разнообразные и весомые: в течение 10 лет со дня получения компанией статуса участника инновационного центра либо до тех пор, пока сначала ее годовая выручка не превысит 1 млрд руб., а затем исчисляемая с этого момента накопленная прибыль не составит более 300 млн руб., компания освобождается от обязанностей по уплате НДС, налога на прибыль, налога на имущество и страховых взносов в фонды социального и обязательного медицинского страхования, а также использует пониженную ставку тарифа взносов в Пенсионный фонд³. Отметим также, что управляющая компания инновационного центра осуществляет грантовое финансирование инновационных проектов.

Во-вторых, в 2010 г. российская инновационная политика пополнилась новым инструментом, достаточно давно и успешно применяемым в ЕС, – технологическими платформами. При этом исходя из зарубежной практики применительно к России технологические платформы определялись как коммуникационный инструмент, направленный на активизацию усилий по созданию перспективных коммерческих технологий, новых продуктов (услуг), на привлечение дополнительных ресурсов для проведения исследований и разработок на основе участия всех заинтересованных сторон (бизнес, наука, государство, гражданское общество), совершенствование нормативно-правовой базы в области научно-технологического, инновационного развития⁴.

¹ Федеральный закон от 7.06.2011 г. № 132-ФЗ.

² Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

³ Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково».

⁴ Порядок формирования перечня технологических платформ (утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от .08.2010 г., протокол № 4).

Технологические платформы призваны способствовать решению достаточно широкого спектра задач:

- усиление влияния потребностей бизнеса и общества на реализацию важнейших направлений научно-технологического развития;
- выявление новых научно-технологических возможностей модернизации существующих секторов и формирование новых секторов российской экономики;
- определение принципиальных направлений совершенствования отраслевого регулирования для быстрого распространения перспективных технологий;
- стимулирование инноваций, поддержка научно-технической деятельности и процессов модернизации предприятий с учетом специфики и вариантов развития отраслей и секторов экономики;
- расширение научно-производственной кооперации и формирование новых партнерств в инновационной сфере;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в области научного, научно-технического и инновационного развития.

Каждая технологическая платформа должна иметь координатора – организацию, которая осуществляет организационное и информационное обеспечение взаимодействия участников платформы.

В ходе деятельности технологических платформ осуществляется:

- разработка стратегической программы исследований, предусматривающей определение средне- и долгосрочных приоритетов в проведении исследований и разработок, выстраивание механизмов научно-производственной кооперации;
- формирование программ обучения, определение направлений и принципов развития стандартов, системы сертификации, реализация мер по развитию инновационной инфраструктуры;
- разработка программы по внедрению и распространению передовых технологий в соответствующих секторах российской экономики, определяющей различные механизмы и источники финансирования, обязательства участников технологической платформы;
- создание организационной структуры, обеспечивающей необходимые условия реализации взаимодействия между предприятиями, научными и образовательными организациями.

С целью обеспечения эффективной коммуникации между технологическими платформами и государством последнее утверждает перечень технологических платформ. Федеральные органы исполнительной власти оказывают институциональную, организационную и консультационную поддержку деятельности технологических платформ, включенных в перечень.

В рамках технологических платформ обеспечивается разработка предложений, направленных на совершенствование регулирования в научно-технологической и инновационной сфере. Результаты деятельности технологических платформ должны учиты-

ваться при планировании и реализации мер государственной поддержки, направленных на обеспечение социально-экономического развития, совершенствование научно-технической и инновационной деятельности.

К концу 2012 г. в утвержденный государством перечень входило 30 технологических платформ.

В-третьих, в 2010 г. 47 крупнейшим компаниям государственного сектора было поручено разработать и утвердить программы инновационного развития на среднесрочный период (5–7 лет). Рекомендации по разработке таких программ¹ устанавливали, в частности, следующее:

- программы должны содержать комплекс мероприятий, направленных на разработку и внедрение новых технологий, инновационных продуктов и услуг, соответствующих мировому уровню;
- программы должны быть интегрированы в бизнес-стратегии развития компаний, содействовать их модернизации и технологическому развитию путем значительного улучшения основных показателей эффективности производственных процессов, включая существенное (более 10%) уменьшение себестоимости выпускаемой продукции (услуг) без ухудшения основных пользовательских характеристик и снижения экологичности; существенную экономию энергетических ресурсов в процессе производства – не менее 5% ежегодно, до достижения среднеотраслевых значений, характерных для аналогичных зарубежных компаний; существенное улучшение потребительских свойств производимой продукции; значительное повышение производительности труда – не менее 5% ежегодно, до достижения среднеотраслевых значений, характерных для аналогичных зарубежных компаний; повышение экологичности процесса производства и утилизации отходов;
- в программах должны быть предусмотрены меры по обеспечению эффективного взаимодействия компаний с ведущими вузами: выбор опорных вузов и определение предметных (научных, технологических) направлений и объемов проведения совместных исследовательских (конструкторских, технологических) работ; формирование совместно с вузами исследовательских программ, предусматривающих в том числе механизмы обмена научно-технической и маркетинговой информацией, развитие совместных работ в сфере прогнозирования научно-технического развития, создание системы управления исследовательскими (конструкторскими, технологическими) работами в вузе с учетом перспективных потребностей компаний и отраслей промышленности; реализация согласованных с вузами программ повышения качества образования и подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности, предусматривающих участие компаний в совершенство-

¹ Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3.08.2010 г, протокол № 4).

вании учебных программ и планов, участие сотрудников компаний в преподавательской работе, развитие системы практик и стажировок студентов, аспирантов и научно-преподавательского состава вузов в компаниях, развитие системы непрерывного образования персонала компаний; формирование организационных механизмов взаимодействия с вузами;

- программы должны предусматривать определение приоритетных направлений сотрудничества компаний с научными организациями, формирование совместных планов научно-технологических работ и проведение научных исследований для создания конкурентоспособных технологий и продуктов, имеющих приоритет на мировом рынке, а также меры по обеспечению эффективного взаимодействия с инновационными МСП;
- должно быть обеспечено участие компании в формировании и деятельности технологических платформ.

К концу 2011 г. процесс формирования программ инновационного развития крупнейших госкомпаний был в целом завершен.

В-четвертых, в 2012 г. в сфере реализации государственной инновационной политики по инициативе Президента РФ¹ был включен еще один вид объектов поддержки – региональные инновационные кластеры. По ряду признаков (объединение различных участников, прежде всего научных, образовательных организаций и промышленных предприятий; наличие организации-координатора; формирование стратегической программы развития) кластеры имеют сходство с технологическими платформами, основное же отличие состоит в акценте на развитие территорий, а не технологических областей.

В середине 2012 г. по итогам конкурсного отбора был утвержден перечень из 25 территориальных инновационных кластеров². При этом отличительной чертой рассматриваемого направления государственной политики на фоне большинства ранее инициированных мер стало то, что к моменту отбора кластеров не были определены формы их поддержки – имелись лишь соответствующие предложения, причем весьма масштабные:

- обеспечение поддержки реализации мероприятий программ развития кластеров в рамках федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации;
- привлечение к реализации программ развития кластеров государственных институтов развития;
- стимулирование участия в поддержке кластеров крупных компаний с государственным участием, реализующих программы инновационного развития;

¹ Поручение Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 11.11. ноября 2011 г. (протокол № Пр-3484ГС от 22.11.2011 г.)

² Поручение Председателя Правительства РФ от 28.08.2012 г. № ДМ-П8-5060.

- распространение на территории базирования кластеров основных налоговых льгот, которые законодательно предусмотрены для проекта «Сколково». Характеристика основных этапов развития государственной инновационной политики представлена в табл. 11.

Таблица 11

Характеристика основных этапов развития государственной инновационной политики в 2000-е годы

Период	Внешние условия	Ключевые инструменты и меры	Особенности политики
1	2	3	4
2000 – 2002 гг.	Жесткие бюджетные ограничения, стимулирование инноваций – на периферии государственной политики	<ul style="list-style-type: none"> Создан Венчурный инновационный фонд Принят закон «О техническом регулировании» Российский банк развития начал реализацию программы поддержки МСП через региональных партнеров 	Акцент на использовании относительно низкокзатратных и/или самофинансируемых институтов
2003 – 2005 гг.	Смягчение бюджетных ограничений, устойчивый экономический рост, повышенное внимание к его «качеству»	<ul style="list-style-type: none"> Начата реализация важнейших инновационных проектов государственного значения Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере приступил к реализации программы «Старт» Инициирован процесс создания региональных венчурных фондов Принят закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; приняты решения о создании 4 технико-внедренческих ОЭЗ Создан механизм возмещения затрат российских экспортеров на уплату процентов по кредитам на развитие экспорта 	Активизация действий государства, применение различных инструментов, в том числе предусматривающих существенный объем расходов
2006 – 2008 гг.	Большой объем бюджетных доходов, стимулирование инноваций – в числе главных направлений государственной политики, попытка «привязать» существенные ресурсы к отдельным ключевым направлениям развития	<ul style="list-style-type: none"> Введена 10%-ная амортизационная премия в отношении вводимых основных средств и расходов на технологическое перевооружение Сокращен период списания расходов на НИОКР Определена возможность ускоренной амортизации оборудования для научно-технической деятельности Освобождены от НДС НИОКТР по созданию и совершенствованию новой продукции и технологий, передача прав на РИД Включены в состав расходов при упрощенной системе налогообложения расходы на приобретение и использование прав на РИД, на патентование и оплату соответствующих услуг, на НИОКР Создана Российская венчурная компания Внешэкономбанк преобразован в госкорпорацию, проведена его докапитализация Создана госкорпорация «Роснано» Создан Российский инвестиционный фонд ИКТ В рамках нацпроекта «Образование» осуществлена поддержка инновационных образовательных программ вузов Начата поддержка НИОКР в интересах бизнеса Начата реализация программы поддержки технопарков в сфере высоких технологий Принята президентская инициатива «Стратегия развития наноиндустрии», начат пилотный проект по организации НИЦ «Курчатовский институт» Начался процесс активного формирования технических регламентов 	Акцент на долгосрочном развитии, создание и капитализация крупнейших государственных финансовых институтов развития, налоговое стимулирование, начало активной поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов

Окончание таблицы 11

1	2	3	4
Конец 2008 – 2009 гг.	Экономический кризис, сокращение ресурсов, направляемых на стимулирование инноваций при повышении внимания к результативности реализуемых мер	<ul style="list-style-type: none"> • Проведено сокращение бюджетных расходов научно-технологической и инновационной направленности в рамках ряда ФЦП • У ГК «РоснаноТех» временно изъята часть ресурсов • Внешэкономбанк привлечен к реализации комплекса антикризисных мер • РосБР переданы дополнительные ресурсы на поддержку МСП • Внесены изменения в законодательство, облегчающие создание научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм и передачи им РИД • Начат процесс отбора и поддержки национальных исследовательских университетов • Определен льготный порядок списания расходов на НИОКР по перечню, утвержденному Правительством РФ (с коэффициентом 1,5) • Освобожден от обложения НДС ввоз на территорию России технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов, по специальному перечню, утвержденному Правительством РФ • Введена 30%-ная амортизационная премия в отношении капвложений в основные средства со сроком полезного использования свыше 3, но не более 20 лет • Учрежден Фонд посевных инвестиций РВК • Приняты решения об участии ГК «РоснаноТех» в создании ряда венчурных фондов 	Использование инструментов/ ресурсов инновационной политики для реализации антикризисных мер; акцент на применении инструментов, не требующих дополнительных бюджетных расходов; «перетекание» процесса создания новых институтов развития и фондов на уровень самих действующих институтов
2010 – 2012 гг.	Улучшение ситуации в экономике, попытки извлечь уроки из кризиса, инновации – в числе основных декларируемых государством приоритетов	<ul style="list-style-type: none"> • Начата поддержка совместных проектов компаний и вузов по созданию новых производств (matching grants) • Начата поддержка программ развития инновационной инфраструктуры вузов • Внешэкономбанком по инициативе государства созданы Российский фонд прямых инвестиций и Российское агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций • Российская венчурная компания учредила ряд специализированных фондов • ГК «РоснаноТех» преобразована в ОАО «РОСНАНО», создан Фонд инфраструктурных и образовательных программ • РосБР начал реализацию программы поддержки модернизации и инноваций • 	Акцент на расширении круга активных участников инновационных процессов, стимулировании инновационной и исследовательской деятельности вузов, развитии кооперации и сетевых взаимодействий в инновационной сфере; усилению внимания к улучшению инвестиционного климата
		<ul style="list-style-type: none"> • Возобновил деятельность Российский фонд технологического развития • Создаваемым бюджетными учреждениями внедренческим фирмам предоставлена возможность использования упрощенной системы налогообложения • Расширены возможности учреждений по наделению их имуществом • Определена возможность ускоренной амортизации энергоэффективного оборудования, введено его трехлетнее освобождение от обложения налогом на имущество • Введен одномоментный порядок списания расходов на НИОКР • Начато создание инновационного центра «Сколково», введены беспрецедентные налоговые льготы для его участников • Сформированы технологические платформы <p>Крупнейшими государственными компаниями разработаны и утверждены программы инновационного развития</p>	

Завершая «сквозное» рассмотрение государственной инновационной политики 2000-х годов, важно отметить следующее:

- в целом в рассматриваемый период государством использовался «активистский» подход к формированию и реализации инновационной политики, заключающийся в постоянном инициировании новых мер и инструментов, притом что состав проблем и дисбалансов, устранению которых должны были способствовать эти меры, оставался практически неизменным из года в год. При этом в формировании многих инструментов достаточно отчетливо прослеживались интересы различных государственных и предпринимательских структур, «центров влияния», для которых эти инструменты служили средством расширения доступных ресурсов и полномочий, повышения значимости и т.п., тогда как собственно «инновационная повестка» зачастую отходила на второй план;
- при конструировании и реализации мер государственной инновационной политики в целом достаточно слабо учитывались наработки и опыт (в том числе негативный) применения запущенных ранее механизмов стимулирования инноваций; отмеченные выше примеры использования такого опыта (РВК, НИУ, совместные проекты вузов и компаний) носят единичный характер. Как следствие, в рамках инновационной политики практически не происходит распространения лучших практик, зато весьма регулярно воспроизводятся ранее допущенные ошибки. Отмеченная же применительно к последним годам определенная преемственность инновационной политики является следствием, скорее, не изменившегося государственного подхода к ее формированию, а постепенного истощения запаса новых идей, которые не были бы связаны с чем-то сделанным ранее;
- доработка и «точная настройка» уже запущенных инструментов стимулирования инноваций не являлись объектом первостепенного внимания государства и потому осуществлялись, как правило, «по остаточному принципу» – нерегулярно и с существенным запаздыванием;
- в рассматриваемый период государством был принят целый ряд программных и концептуальных документов, посвященных развитию инноваций или в существенной мере затрагивавших соответствующие вопросы. В качестве наиболее значимых и фундаментальных документов такого рода следует назвать «Стратегию развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.»¹, «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»² и «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.»³. Каждым из документов определялись основные задачи, направления и этапы развития инноваций в рамках соответствующего временного гори-

¹ Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15.02.2006 г., протокол № 1.

² Утверждена Распоряжением правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-г.

³ Утверждена Распоряжением правительства РФ от 8.12.2011 г. № 2227-р.

зонта, а обе стратегии – конкретные планируемые действия и меры. Однако, несмотря на несомненную актуальность каждого из документов, высокий уровень их проработанности и официальный статус, ни один из них не послужил основой для придания государственной инновационной политике нового качества, прежде всего в части ее комплексности и последовательности. Пожалуй, единственным исключением из этого правила стала Президентская инициатива «Стратегия развития наноиндустрии», реализацию положений которой следует признать на общем фоне достаточно полной и комплексной. Однако, во-первых, она непосредственно затрагивала лишь одну технологическую сферу, пусть и весьма широкую, а, во-вторых, основные предусмотренные данной стратегией меры, которые впоследствии были в значительной части реализованы, планировалась еще до ее принятия;

- при всей многоаспектности реализуемой государством инновационной политики и масштабности ее развития в 2000-е годы она по-прежнему лишена одного атрибута, критически значимого для обеспечения ее успешности: регулярной комплексной оценки достигнутых результатов, причем в разрезе не только прямых, но и косвенных эффектов. Соответствующая оценка в настоящее время проводится лишь по части инструментов, причем по каждому в отдельности и, как правило, в отношении лишь прямых результатов их применения.

6.4.3. Особенности инструментов государственного стимулирования инноваций, их влияние на предприятия реального сектора

Характерными чертами реализуемой в настоящее время в России инновационной политики являются многочисленность и широкое разнообразие применяемых мер, исчисляемых десятками и охватывающих едва ли не весь доступный государству инструментарий – от «простого» софинансирования проектов до организации коммуникационных площадок для всех заинтересованных сторон. Ввиду очевидной бесперспективности попытки детально рассмотреть все применяемые меры государственной инновационной политики для проведения эмпирического анализа¹ была отобрана совокупность из примерно двух десятков ее «типичных представителей», отражающих все основные на сегодняшний день направления государственной поддержки инноваций (налоговое стимулирование, участие в финансировании проектов, деятельность институтов развития и др.). При этом важными аргументами для включения мер в выборку служили, во-первых, повышенное внимание к ним на государственном уровне (регулярное упоминание в официальных документах, публичных выступлениях и комментариях официальных лиц высокого уровня) и в экспертной среде, во-вторых, относительно недавнее их инициирование.

¹ Информационной основой для анализа послужили данные двух опросов руководителей более чем 60 российских промышленных предприятий, проведенных в 2011 и 2012 гг. по заказу Межведомственного аналитического центра Центром конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа экономики».

Чаще всего предприятия пользуются налоговыми инструментами стимулирования инноваций, среди которых, в свою очередь, наиболее востребованной является амортизационная премия (*рис. 5*). Среди мер неналогового характера наибольшим охватом характеризуются инструменты субсидирования процентных ставок по кредитам, привлеченным на технологическое перевооружение производства либо развитие экспорта, бюджетное финансирование инновационных проектов в рамках ФЦП и иных государственных программ, а также привлечение средств государственных финансовых институтов развития. Если же говорить об эффективности рассматриваемых мер (отношение числа компаний, на которые тот или иной инструмент оказал позитивное влияние, к общему числу «пользователей» данного инструмента), то здесь в лучшую сторону выделяются совместные проекты компаний и вузов в рамках постановления № 218, возможность списания в полуторакратном размере расходов на НИОКР по установленному правительством перечню и освобождение от НДС ввоза на территорию России технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов. На другом «полюсе» находятся такие инструменты, как освобождение от налога на прибыль средств организации, перечисляемых в фонды поддержки научно-технической и инновационной деятельности, получение прав на технологии гражданского, специального или двойного назначения, технологические платформы, а также финансирование инновационных проектов со стороны венчурных фондов, созданных при поддержке государства.

Чаще других являются объектами государственной поддержки компании, находящиеся в хорошем финансовом состоянии, фирмы с достаточно высоким технологическим уровнем и относительно новые компании, тогда как вне зоны действия государственной инновационной политики чаще остальных оказываются технологические аутсайдеры, финансово неблагополучные предприятия, фирмы, не экспортирующие свою продукцию, а также компании с участием государства в капитале.

Применение инструментов государственного стимулирования инноваций в целом нейтрально к отраслевой принадлежности компаний и их размерам. В то же время наличие значимого позитивного влияния мер государственной политики на инновационную деятельность более характерно для крупных компаний.

В отношении влияния государственного стимулирования на инновационную деятельность компаний (*рис. 6*) важно заметить, что чаще всего получение государственной поддержки позволяет компаниям высвободить часть средств для иных направлений развития. Наиболее же редкими эффектами государственной поддержки являются привлечение дополнительного частного финансирования и коммерциализация результатов НИОКР. Применительно к получению предприятиями бюджетных средств это позволяет говорить о «вытеснении» частных ресурсов (к которым относятся и собственные средства предприятий) государственными (*crowding out*).

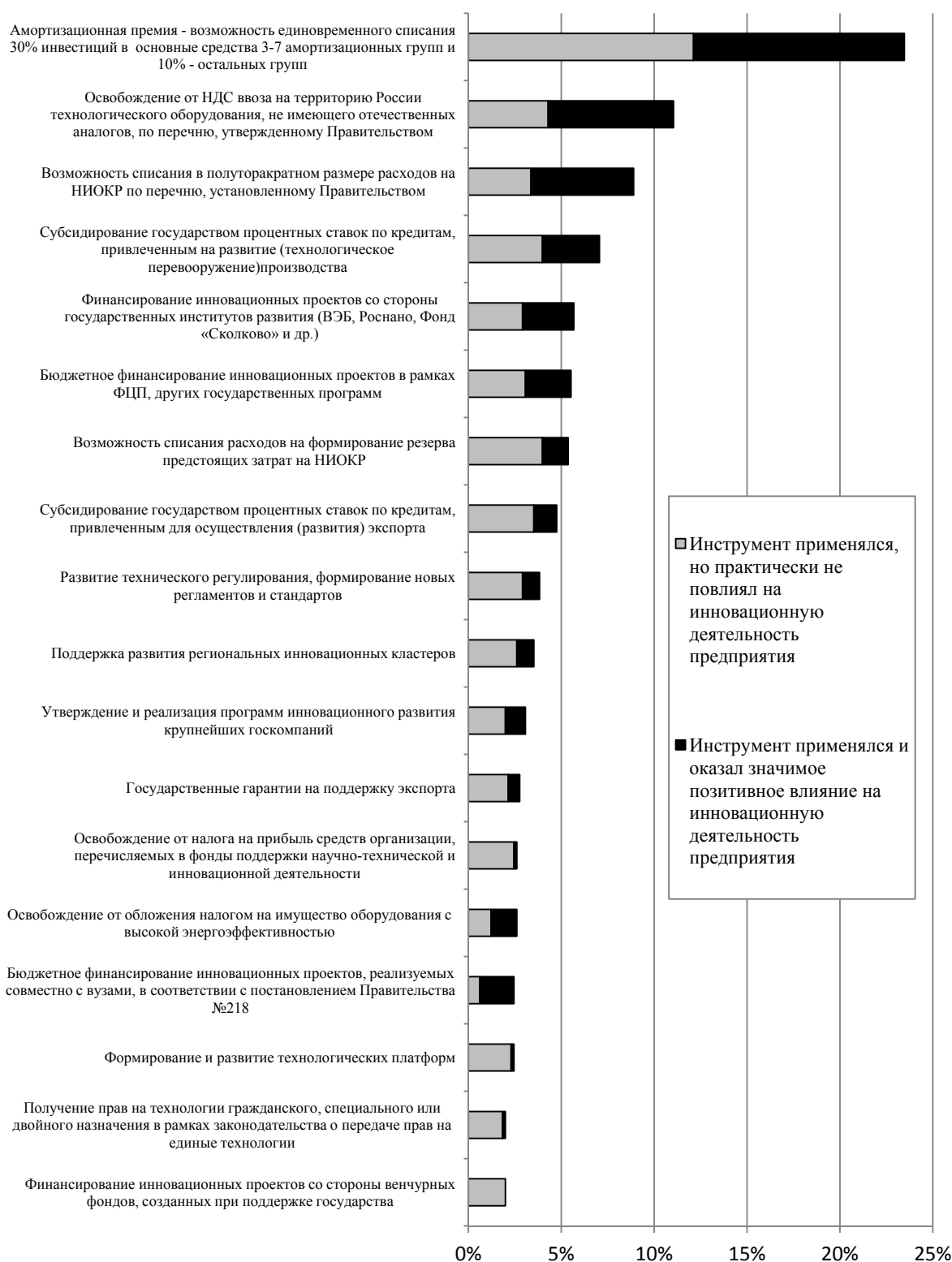


Рис. 5. Применение компаниями различных инструментов стимулирования инноваций и их влияние на инновационную деятельность (удельный вес в выборке)



Рис. 6. Влияние инструментов государственного стимулирования на инновационную деятельность компаний

Прямое бюджетное финансирование существенно чаще налогового стимулирования приводит к инициированию новых проектов, а также к снижению рисков инновационной деятельности.

Что касается эффектов государственной инновационной политики на уровне компаний (рис. 7), то наиболее часто государственная поддержка приводит к увеличению инвестиций в новое оборудование, тогда как реже всего – к развитию научно-производственной кооперации. При этом в части конкретных инструментов поддержки важно отметить, что укреплению и развитию научно-производственных связей прежде всего способствует полтораакратный режим списания расходов на НИОКР по установленному Правительством РФ перечню, тогда как для «штатного» механизма стимулирования кооперации – поддержки совместных проектов компаний и вузов – подобный эффект не выявлен. Также заметим, что общему повышению конкурентоспособности предприятий значимо способствует только один из рассматриваемых инструментов – бюджетное финансирование инновационных проектов в рамках ФЦП и других программ.

В целом применение рассматриваемых инструментов государственной политики гораздо чаще связано с положительной динамикой фронтальных характеристик деятельности предприятий – объема производства, экспорта, а также с ростом рентабельности, чем с улучшением производительности труда и увеличением доли инновационной продукции в выпуске.

Основной недостаток государственной инновационной политики, по мнению руководителей предприятий, заключается в том, что компания продолжает нести все риски реализации инновационных проектов даже при наличии государственной поддержки.

При этом, однако, важно отметить, что данная проблема очень существенно переоценивается теми, кто не имел опыта получения господдержки в последние годы.



Рис. 7. Основные эффекты государственной поддержки на уровне компаний

Для применения налоговых механизмов стимулирования инноваций первостепенную важность имеют нечеткость соответствующего регулирования и неоптимальные параметры льгот (величина и т.д.), для инструментов бюджетного финансирования инновационных проектов – сложность процедур получения поддержки, включая необходимость подготовки объемной документации, и чрезмерно жесткие требования к получателям поддержки, составу их расходов и т.п., для финансовой поддержки со стороны институтов развития – оба вышеназванных недостатка бюджетной поддержки, а также недостаточно справедливый отбор получателей поддержки.

В завершение раздела кратко рассмотрим особенности основных инструментов государственной инновационной политики, при этом разделив их (впрочем, не без доли условности) на положительные и отрицательные:

инструменты налогового стимулирование инноваций:

плюсы:

- обеспечивают максимально широкий охват инновационных компаний;
- исключают субъективизм при отборе получателей поддержки;
- не имеют существенных барьеров для доступа;
- характеризуются разумным уровнем издержек по администрированию;
- в целом нейтральны;

минусы:

- применение существенно затрудняется нечеткостью соответствующего регулирования;
 - ввиду формальности критериев и оснований применения (что неизбежно) в сфере действия могут оказываться компании, реально не осуществляющие инновационную деятельность;
 - сопряжены с риском споров с налоговыми органами, дополнительных проверок;
 - в большей степени стимулируют расширение реализуемых проектов, нежели инициирование новых;
 - слабо связаны с конечными результатами инноваций;
 - сложно оценивать итоговую эффективность применения;
- целевое бюджетное финансирование инновационных проектов:

плюсы:

- способствует запуску новых инновационных проектов, снижению соответствующих рисков;
- допускает возможность поддержки проектов, менее эффективных с коммерческой точки зрения, но более перспективных с точки зрения долгосрочного развития либо общественно значимых;
- позволяет контролировать направления расходования выделяемых средств;
- ориентировано на конечные результаты инноваций;
- обеспечивает широкий спектр позитивных эффектов для получателей поддержки, включая повышение их конкурентоспособности;

минусы:

- характеризуется высокими издержками отбора получателей поддержки;
- не исключает принятия субъективных решений при отборе получателей поддержки, сопряжено с коррупционными рисками;
- имеет высокие входные барьеры, характеризуется избыточными требованиями к получателям поддержки;
- излишне забюрократизировано;

деятельность государственных институтов развития:

плюсы:

- имеет четкую проектную ориентацию;
- наиболее эффективна с точки зрения внешнего софинансирования проектов;
- допускает поддержку более значимых и перспективных, но менее коммерчески эффективных проектов;

минусы:

- характеризуется наибольшим субъективизмом при отборе получателей поддержки;
- имеет высокие барьеры для доступа в части как сложности соответствующих процедур, так и избыточных требований к получателям;
- на практике имеет тенденцию к поддержке более коммерчески привлекательных проектов в ущерб их перспективности.

6.4.4. Общая оценка российской инновационной политики

В последние пять лет наблюдается явный прогресс в развитии российской инновационной политики. Это проявляется в нескольких направлениях.

Во-первых, на уровне государства произошли существенные позитивные изменения в общем понимании предмета инновационной политики, ее комплексного характера. На посткризисном этапе приняты новые стратегические документы¹ в области инновационного развития, достаточно целостно и полно отражающие совокупность необходимых изменений.

Во-вторых, радикально расширился инструментарий инновационной политики, появились новые инструменты стимулирования спроса на инновации, при этом в последние годы улучшилось качество применения отдельных механизмов стимулирования, в частности налоговых. Динамичное развитие демонстрирует система государственных институтов развития. Таким образом, российская инновационная политика сейчас включает десятки различных механизмов, при этом задействован едва ли не весь известный по опыту других стран инструментарий.

В-третьих, значительно повысилась восприимчивость государственных органов к идеям по совершенствованию инноваций политики, при этом сам период «переваривания» новых идей до их практического воплощения существенно сократился – всего лишь примерно до полугода-года. Запущена совокупность инициатив, связанных с формированием сетей поиска, с поддержкой новых партнерств, что может способствовать консолидации новых групп интересов.

В-четвертых, расширился доступ для различных групп интересов к формированию и оценке инновационной политики, при этом он приобрел некоторую институционализацию в виде соответствующих комиссий и рабочих групп. Происходит расширение взаимодействия государства со средним бизнесом, с новым отраслевыми ассоциациями, предпринимаются активные попытки улучшить качество регулирования и вовлечь в этот процесс бизнес-сообщество.

Несмотря на существенное позитивное развитие российской инновационной политики в целом и особенно ее инструментария, сколько-нибудь заметные и устойчивые позитивные сдвиги в инновационной сфере на макроуровне пока отсутствуют (табл. 12): удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, остается низким, причем флуктуации этого параметра в 2006–2011 гг. не выходят за границы 9,3–9,6%; роль негосударственного сектора в финансировании исследований остается крайне ограниченной, более того, с 2007 по 2010 г. доля предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки снизилась с 29,4 до 25,5% и только в 2011 г. немного возросла до 27,7%; наконец, удельный вес инновационных товаров разнонаправленно (по годам) меняется в пределах 5,5–6,1% общего объема выпуска.

¹ См. в частности: Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8.12.2011 г. № 2227-р).

Таблица 12

Отдельные показатели инновационной активности в России на макроуровне

Индикаторы	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Внутренние затраты на исследования и разработки, % ВВП	1,07	1,12	1,04	1,25	1,16	1,12
Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета, % ВВП	0,36	0,40	0,39	0,56	0,53	0,58
Доля средств государства во внутренних затратах на исследования и разработки, %	61,1	62,6	64,7	66,5	70,3	67,1
Доля средств предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки, %	28,8	29,4	28,7	26,6	25,5	27,7
Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, % к общему числу организаций*	9,4	9,4	9,6	9,4	9,3	9,6
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг, % к общему объему отгруженных товаров, выполненных работ, услуг*	5,5	5,5	5,1	4,6	4,9	6,1
Удельный вес затрат на технологические инновации, % к общему объему отгруженных товаров, выполненных работ, услуг*	1,4	1,2	1,4	1,9	1,5	1,5

* Добывающие, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Источники: ГУ ВШЭ. (2012). Наука. Инновации. Информационное общество: 2012. Краткий статистический сборник. М.: ГУ ВШЭ, 2012; Индикаторы науки: 2012. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2012; Индикаторы инновационной деятельности: 2012. Статистический сборник. М., 2012.

В известной мере это можно связать с недостаточностью состава показателей, применяемых в официальной статистике инноваций, с инерционностью такой статистики, с неизбежно ограниченным отражением качественных изменений. Однако микроэкономические исследования тоже пока не позволяют говорить о наличии устойчивого тренда к повышению инновационной активности в экономике, если сопоставлять между собой докризисный, предкризисный и посткризисные периоды. В принципе, заметно вырос удельный вес компаний, инвестирующих в новое оборудование, но при этом нет значимых позитивных изменений в спросе компаний на результаты исследований и разработок (см. табл. 13).

Удельный вес компаний, являющихся стратегическими инноваторами, существенно не изменился за прошедшие 7 лет, при этом «глубина» инновационной деятельности компаний (оцениваемая по уровню расходов на технологические инновации, на исследования и разработки) остается очень низкой.

Конечно, есть и позитивные изменения, и некоторые качественные сдвиги, улавливаемые в ходе формализованных опросов и углубленных интервью на уровне отдельных компаний, сегментов рынков и подотраслей.

В качестве важнейших изменений в инновационном поведении российских компаний на посткризисном этапе можно выделить:

- усиление «поляризации» компаний по инновационной активности и технологическому уровню, *появление заметных групп глобально конкурентоспособных компаний* (сильная неоднородность компаний, в том числе в рамках отраслей); значительная дивергенция компаний по инновационной активности, усиление многоукладности в ряде секторов;
- *наличие заметной прослойки в отдельных секторах (в частности, в машиностроении) технологически современных компаний*, при этом эти компании чаще: (1) с

- участием иностранных инвесторов в капитале; (2) созданы не слишком давно (возраст – менее 10 лет);
- для инновационно активных компаний характерна *позитивная динамика расходов на технологические инновации*;
 - расширение спроса в экономике на новую продукцию, при этом население – главный драйвер такого спроса, тогда как государство в рамках госзакупок пока не формирует значимых стимулов к производству инновационных товаров (услуг);
 - расширение спроса компаний на исследования и разработки, в том числе спроса на разработку новой продукции, причем в сочетании с глобализацией такого спроса.

Таблица 13

Отдельные показатели инновационной активности на микроуровне¹

Отдельные параметры инновационной деятельности предприятий (на основе микроэкономических исследований)*	2005	2007	2011
Удельный вес предприятий, которые осуществляют инновационную деятельность постоянно, в рамках стратегии повышения конкурентоспособности, % от числа предприятий выборки	35	39	38
Удельный вес предприятий, осуществляющих инвестиции в новое оборудование, % от числа предприятий в выборке	63	74	78
Уровень инвестиций в новое оборудование, % от выручки (медиана по группе предприятий выборки, инвестирующих в новое оборудование)	5	4	3
Удельный вес предприятий, осуществляющих финансирование НИОКР, % от числа предприятий в выборке	45	39	42
Удельный вес предприятий, осуществляющих финансирование НИОКР на уровне более 5% выручки, % от числа предприятий в выборке	10	7	1,5
Удельный вес предприятий, в выпуске которых есть новая, усовершенствованная продукция, % от числа предприятий выборки	–	60	53
Доля новой, усовершенствованной продукции, % от выручки (медиана по группе предприятий выборки, выпускающих такую продукцию)	–	10	3

* На основе анализа Межведомственного аналитического центра по результатам опросов руководителей средних и крупных предприятий обрабатывающих отраслей промышленности, проводившихся в 2005, 2008, 2011 гг. (более 500 респондентов в каждом опросе).

¹ Здесь и далее при ссылках на микроэкономические исследования имеются в виду результаты исследовательских проектов Межведомственного аналитического центра по изучению особенностей инновационного поведения российских компаний. Информационной базой этих исследований были результаты анкетных опросов примерно 500 руководителей предприятий обрабатывающих отраслей промышленности, проводившихся в 2005, 2008, 2009, 2011 и 2012 гг. Результаты этих проектов представлены в ряде публикаций, в частности: Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Цухло С., Чулок А. (2006). Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности. Модернизация экономики и государство / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: ГУ ВШЭ; Засимова Л.С., Кузнецов Б.В., Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Чулок А.А. (2008). Проблемы перехода промышленности на путь инновационного развития: микроэкономический анализ / Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 201. М.: Московский общественный научный фонд; Симачев Ю. (2009). Или найди дорогу, или проложи ее сам // Прямые инвестиции. № 11. С. 18–22; Кузнецов Б., Симачев Ю. (2009). Конец света откладывается // Эксперт. № 049–050. С. 58–61; Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б. (2010). Оценка воздействия различных антикризисных мер на предприятия обрабатывающей промышленности // Экономическая политика. № 1. С. 122–134; Иванов Д.С., Кузык М.Г., Симачев Ю.В. (2012). Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: возможности и ограничения // Форсайт. Т. 6. № 2. С. 18–42; Simachev Y., Kuzyk M., Ivanov D. (2012). Fostering innovation in Russian companies in the post-crisis period: Opportunities and constraints // MPRA Paper No. 41284. University Library of Munich, Germany; Kuznetsov B., Simachev Y. (2010). Impact of economic crisis on innovation behaviour of industrial firms in Russia // MPRA Paper No. 43675. University Library of Munich, Germany.

Более того, есть некоторые предпосылки к усилению заинтересованности компаний в исследованиях и разработках, которые состоят в следующем:

- сокращается потенциал усовершенствования традиционной продукции, усиливается важность освоения производства новой продукции;
- происходит усиление спроса на продукцию с новыми качествами на потребительском рынке;
- в существенной мере предприятиями уже решены неотложные проблемы обновления изношенных основных фондов;
- есть некоторые признаки сокращения доступа к передовым технологиям (ограничение круга торгуемых технологий) для успешных крупных российских компаний;
- формируется предложение со стороны ряда университетов, в том числе по инженерным услугам с использованием их качественно новой приборной и испытательной базы;
- расширение представлений руководителей компаний о тематической направленности необходимых исследований и разработок, направленных на повышение конкурентоспособности бизнеса.

И все-таки, несмотря на некоторые позитивные изменения, наблюдаемые на микроуровне, отсутствуют значимые сдвиги на макроуровне. Вероятно, это связано с недостаточной пока привлекательностью позитивных примеров инновационного бизнеса, неблагоприятными институциональными условиями для быстрого роста, увеличения масштабов инновационных компаний в российской экономике.

С одной стороны, явно недостаточны мотивации к инновациям на уровне самих компаний: с 2005 г. просматривается кратное расширение круга компаний, у которых вообще нет препятствий для инноваций – 6, 15 и 21% в 2005, 2008 и 2011 гг. соответственно, но примерно половина компаний, у которых не было препятствий в 2011 г., не осуществляли при этом инновации.

С другой стороны, государство, совершенствуясь в инновационной политике, при этом параллельно осуществляет действия в рамках других политик (тоже связанные с рациональными задачами), которые иногда существенно ограничивают распространение инноваций в экономике. В обзоре ОЭСР по инновационной политике России¹ отмечается, в частности, что низкая конкуренция ведет к технологической отсталости во многих секторах и усугубляет разрыв между прибыльностью и производительностью, при этом государственные затраты на науку и технологии продолжают оказывать незначительное влияние на инвестиции бизнеса в инновации. В целом просматривается негативное влияние различных льгот и преференций, протекционистских мер на состояние бизнес-среды.

На основе микроэкономических и институциональных исследований можно следующим образом (весьма условно) представить соотношение достижений и ограничений для инноваций за последние 5 лет (*табл. 14*).

¹ OECD. (2011). OECD Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011. OECD Publishing.

**Сопоставление основных достижений и проблем в реализации
инновационной политики в 2007–2012 гг.**

Возможности и особенности инновационной политики государства	Условия, ограничения и мотивации к инновациям на уровне компаний
1. Предкризисный период – 2007–2008 гг.	
Широкие бюджетные возможности; инновации – важное направление государственной политики; повышение инвестиционной активности государства; принятие долгосрочных стратегий, целевых программ научно-технологического профиля; расширение бюджетных расходов на инновации; налоговое стимулирование инноваций; создание крупных институтов развития, венчурных фондов	Стабильность условий хозяйствования, снижение налоговой нагрузки на бизнес; ограниченный уровень конкуренции с зарубежными компаниями; риски захвата собственности и демотивации к увеличению масштабов бизнеса; преимущественно адаптационная модель инноваций, без существенных расходов на НИОКР; узкий круг реально инновационно активных компаний
<i>Основное ограничение: масштабное применение государством грубых, прямых механизмов поддержки инноваций, внесение сильных искажений в рыночную среду</i>	
2. Кризисный этап – 2009–2010 гг.	
Резкое ограничение бюджетных возможностей; компенсационная направленность антикризисных мер; временные защитные меры, стимулирование внутреннего спроса; селективная поддержка крупных и сверхкрупных компаний; инновации – на первом плане в декларируемой политике; создание комиссий по модернизации, технологическому развитию; определение приоритетов модернизации; запуск крупных инновационных проектов в ручном режиме	Жесткие финансовые ограничения для компаний; резкое снижение предсказуемости условий хозяйствования; сосредоточение инновационной деятельности в крупном бизнесе; бизнес-ориентация инноваций на снижение издержек
<i>Основное ограничение: «отнятые» у инновационно активных компаний потенциальные преимущества (расширение доли на рынках вследствие ухода неэффективных конкурентов, возможности привлечения дополнительной квалифицированной рабочей силы) в силу акцента государственной политики на социальной стабильности в ущерб экономической эффективности</i>	
3. Посткризисный этап – 2011–2012 гг.	
Существенные бюджетные ограничения, социально ориентированный бюджет; инновации – один из приоритетов государственной политики; значительные изменения в регулировании; новые инструменты стимулирования инноваций, но слабое институциональное развитие бизнес-среды; множественность «экспериментов без последствий» и обучения	Неопределенность, низкая предсказуемость государственной политики; множественность «инновационных сигналов» от государства; бизнес-выжидание, сосредоточение на завершающихся проектах; имитация частью предприятий инновационной активности; ориентация части компаний на получение ренты в инновационной сфере; усиление для бизнеса актуальности задачи освоения новой продукции (услуг)
<i>Основное ограничение: неопределенность условий хозяйственной деятельности; отложенность ряда ключевых государственных экономических решений; сильное торможение в институциональном развитии бизнес-среды</i>	

В докризисный период наблюдалось формирование значимой группы компаний с высокой динамикой инноваций, что стало основанием для ожиданий формирования «второго эшелона» развития экономики за счет роста средних, высокотехнологичных компаний. Однако в предкризисный период, при наличии существенных ресурсов государство стало активно стимулировать спрос на инновации, но при этом явно увлеклось применением прямых механизмов стимулирования в виде ФЦП. В результате существенная часть ресурсов оказалась изначально сориентированной на достаточно крупные компании традиционных отраслей. Кроме того, существенно расширились госу-

дарственные инвестиции в экономику, развитие инфраструктуры, однако расширение закупок для государственных нужд мало сочеталось с повышением требований к качеству соответствующей продукции, услуг. Как следствие, возникли более привлекательные и менее рискованные (вне инноваций) направления расширения деятельности компаний. В целом в этот период при увеличении прямых расходов государства на экономическое развитие в среде бизнеса неизбежно расширились мотивации к поиску ренты.

В *кризисный* период резко ужесточились бюджетные ограничения для инновационных компаний, что привело к общему спаду инновационной активности, прежде всего в части инвестиций в новое оборудование. В острой фазе кризиса бюджетные расходы, отдельные инструменты инновационной политики были отчасти «перенацелены» на компенсацию потерь от кризиса. Государство, ориентируясь прежде всего на обеспечение социальной стабильности, существенно ограничило потенциальный переток ресурсов в пользу инновационно активных, конкурентоспособных компаний путем предоставления масштабной поддержки крупным, в значительной части – неэффективным и до кризиса компаниям¹, причем выставление государством неформальных требований к поведению крупных компаний существенно ограничило реструктуризационные процессы в бизнесе. Активное формирование различных квот и преференций для поддержки отечественных производителей, принятие ряда защитных мер в отношении внутреннего рынка – все это существенно ухудшило общее состояние бизнес-среды².

Однако в этот же период произошла «переоценка» роли инноваций применительно к обеспечению конкурентоспособности российской экономики, в результате чего ряд инновационных мер «новой волны» был предложен и обсужден уже в 2009 г.

В *посткризисный* период наблюдаются весьма противоречивые тенденции как в политике государства, так и в поведении бизнеса. Государство извлекло для себя прямо противоположные уроки из кризиса: с одной стороны, положительно оценена практика ручного управления, а с другой – отмечена необходимость сокращения прямого участия государства в экономике и существенного улучшения инвестиционного климата во взаимодействии с бизнесом.

Отличительной чертой российской инновационной политики на посткризисном периоде стало инициирование совокупности механизмов поддержки кооперации между различными участниками инновационных процессов, формирование сетей и партнерств в инновационной сфере, развитие исследовательской деятельности в университетах³. Однако активизация инновационной политики в посткризисный период носит слишком множественный и разнонаправленный характер; крупный бизнес, привыкший ориенти-

¹ См., в частности: Симачев Ю.В., Иванов Д.С., Короткое М.Ю., Кузнецов Б.В., Кузык М.Г. (2012). Государственная антикризисная поддержка крупных и системообразующих компаний: направления, особенности и уроки российской практики / Науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.

² Симачев Ю.В., Кузык М.Г. (2012). Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. № 1. С. 100–125.

³ Dezhina I., Simachev Y. (2012). Partnering universities and companies in Russia: effects of new government initiative. MPRA Paper No. 43622, University Library of Munich, Germany.

роваться на сигналы государства, находится в довольно сложном положении в плане выбора правильных стратегических действий. По ряду принципиальных направлений государственной политики решения начали приниматься только недавно либо еще окончательно не приняты (налоговая политика, пенсионная реформа).

Микроэкономические исследования тоже свидетельствуют о негативном влиянии на рост инноваций нестабильности условий деятельности компаний и низкой предсказуемости государственной экономической политики. Так, наиболее значимыми факторами, ограничивающими расширение инновационной деятельности компаний в настоящее время, выступают, с одной стороны, нестабильность условий хозяйственной деятельности, что повышает риски и сокращает горизонт планирования, а с другой – внутренняя бюрократизация бизнес-процессов в компаниях, что ограничивает их инновационную восприимчивость¹.

Наряду с базовыми институциональными факторами, сдерживающими развитие инноваций в российской экономике, *есть ряд существенных ограничений секторального типа* (отметим, что снятие этих ограничений в большинстве случаев находится вне рамок «стандартной» инновационной политики):

(1) сектор сверхкрупных компаний с существенным инновационным потенциалом, с высоким уровнем прямого государственного участия в ряде компаний.

В силу политической, социальной значимости соответствующих компаний проводится политика прямого государственного влияния на их поведение. От данных компаний требуют социально приемлемого поведения, но при этом сами компании взамен отстаивают различные льготы и преференции. В целом ситуация выглядит как мало-прозрачная и предсказуемая, что ограничивает мотивации к инновациям для этих компаний, их собственников, менеджмента;

(2) традиционные высокотехнологичные сектора с довольно высоким уровнем инновационной активности.

Повышению результативности инноваций, их быстрому распространению в этих секторах препятствует их исторически унаследованная преимущественно вертикальная организация. Такая вертикальная организация дополнительно усиливается слабой унификацией и стандартизацией. Применительно к данному сектору общие меры по развитию конкуренции работают ограниченно;

(3) новые, относительно быстро развивающиеся сектора с горизонтальной организацией, включающие преимущественно малый и средний бизнес.

Развитие этих секторов весьма чувствительно к предпринимательскому климату, к качеству администрирования (таможенного, налогового). Компании из этих секторов мобильны и при неблагоприятных условиях могут относительно легко перемещать свою деятельность в другие страны, специфика данных секторов и потенциал их развития для государства недостаточно ясны.

¹ Simachev Y., Kuzuk M., Ivanov D. (2012). Fostering innovation in Russian companies in the post-crisis period: Opportunities and constraints. MPRA Paper No. 41284, University Library of Munich, Germany.

В целом в последние годы в России идет довольно интенсивное *сближение инновационной и промышленной политики*, при этом наблюдаются встречные тренды: инновационная политика становится менее нейтральной и более ориентированной на учет специфики различных секторов и рынков, а промышленная политика становится более горизонтальной и смещается к вопросам технологического развития. В качестве позитивных изменений в процессах формирования и уточнения российской инновационной политики можно отметить:

- расширение доступа различных групп интересов к формированию инновационной политики, к предоставлению предложений, развитие системы консультационных и координационных органов государства по инновационной и промышленной политике при Президенте РФ и Правительстве РФ;
- существенное расширение представительства и общее усиление влияния групп интересов, связанных с институтами развития, с образовательными и научными организациями;
- формирование и развитие инструментов, призванных содействовать поиску новых «игроков» в инновационной сфере, формированию партнерств (технологические платформы, инновационные кластеры, связанные гранты).

Однако при этом пока сохраняются следующие признаки классической вертикальной политики (с присущими ей особенно существенными издержками и рисками в условиях неразвитых институтов):

- ориентация на интересы крупнейших игроков, пусть и с расширением их состава, за счет научно-образовательной и технологической сферы;
- слабая конкуренция государственных институтов, в некоторых случаях – признаки монополизации взглядов на возможные подходы и оценки;
- ограниченное внимание к демонстрационным эффектам и передаче лучших практик, акцент на использовании государственных (квазигосударственных) ресурсов;
- относительная открытость для предложений, но закрытость (непрозрачность) процессов принятия решений и оценки результатов.

6.4.5. Выводы и уроки на будущее

1. В последние десятилетия инновации становятся все более значимым фактором обеспечения экономического развития и решения социальных задач. По мере усиления межстрановой конкуренции возрастают требования к качеству национальных государственных инновационных политик. Это сопровождается активизацией процессов формирования новых инструментов стимулирования инноваций, оценкой влияния различных механизмов поддержки инновационной деятельности. Интенсифицируются процессы распространения между странами лучшей практики в поддержке инноваций, усиливается роль межстранового трансфера «инструментария» стимулирования инноваций.

Во многих странах в последние годы существенно изменились базовые взгляды на инновационную систему, на роль государства в стимулировании инноваций и на направления, формы поддержки инновационной деятельности. Наряду с этим в условиях ужесточения бюджетных ресурсов государства последовательно осуществляют действия по регулярной оценке влияния различных инструментов стимулирования инноваций, по выявлению ближнесрочных и долгосрочных эффектов их воздействия на экономическое развитие. На этой основе реализуется постоянный процесс улучшения и настройки механизмов стимулирования.

Все это определяет существенные вызовы на современном этапе к формированию эффективной российской инновационной политики, обеспечивающей повышение конкурентоспособности российского бизнеса и устойчивое долгосрочное социально-экономическое развитие.

2. В российской инновационной политике идет активный процесс формирования новых инструментов стимулирования инноваций. Однако достаточно интенсивное экспериментирование в рамках инновационной политики пока плохо сочетается с извлечением и учетом в дальнейших действиях соответствующих уроков. Можно сказать, что в силу ограниченного состава эффектов для оценки мы зачастую не замечаем не только плохого, но и хорошего, достойного развития. В этой связи ограничен процесс масштабирования успешных инструментов, еще менее значим процесс адаптации действующих механизмов к меняющимся условиям.

Сам процесс принятия решений по механизмам инновационной политики, его аргументация малопрозрачны, таким образом, теряется смысл такого экспериментирования, при этом усиливается непредсказуемость.

Надо признать, что на уровне государства вопрос о результатах российской инновационной политики, об эффективности довольно широкой совокупности стимулирующих механизмов был поставлен в посткризисный период достаточно четко, но ответа на него пока нет, а результат независимой оценки может оказаться весьма неоднозначным и разочаровывающим для отдельных министерств. Это в существенной мере ограничивает реальный прогресс в независимой оценке реализуемых в России мер стимулирования инноваций.

3. Для выявления лучших практик принципиален вопрос о подходах к оценке механизмов стимулирования инноваций. Здесь можно выделить два принципиальных недостатка российской инновационной политики: (1) акцентированность на мониторинг ресурсных численных показателей и (2) ожидание позитивных ближнесрочных эффектов.

В настоящее время целевые показатели по реализации инновационной политики в основном связаны с изменениями в управлении ресурсами (например, увеличение расходов компаний на финансирование НИОКР) при значительно меньшем внимании к конечным показателям инновационной деятельности (рост производительности, увеличение доли на мировых рынках высокотехнологичной продукции и т.п.). То, что в настоящее время существенная часть потенциальных эффектов оказывается вне зоны

оценки, в значительной мере ограничивает возможности для выявления и распространения позитивных практик в рамках российской инновационной политики. Прямо установленные целевые численные ресурсные показатели в ряде случаев приводят к формализации инновационной деятельности компаний, имитации прогресса в инновационной сфере. Вне зоны внимания при оценке, как правило, остаются поведенческие эффекты от применения различных механизмов, однако именно такие эффекты являются наиболее устойчивыми и распространяемыми в предпринимательской среде.

Что касается ожиданий в воздействии различных механизмов на конечные результаты деятельности фирм, то такие изменения происходят с существенной задержкой, в связи с этим быстрое (уже через 1–2 года) суждение об эффективности новых инструментов, их сопоставление между собой в целях выбора лучшего подхода представляется далеко не всегда уместным. Надо уметь ждать, при этом условия получения поддержки должны быть стабильными в течение относительно длительного времени, чтобы эффективные фирмы ощущали и планировали более низкие риски на будущее и расширяли свою инновационную деятельность.

4. Наблюдается существенный прогресс в расширении инструментов стимулирования инноваций. Однако наряду с этим необходимо расширение практического понятия инновационной политики. Пока оно больше связано с классической линейной моделью – наука, технологии, инновации. Однако для инновационного развития, особенно на современном этапе, особую роль приобретает политика, связанная с накоплением и усвоением знаний, с развитием взаимодействий и передачей навыков, формированием сетей поиска, при этом принципиально возрастает значимость мер по развитию человеческого капитала.

В настоящее время круг компаний, так или иначе затронутых мерами государственного стимулирования инноваций, весьма широк. Так, в рамках анализируемой выборки наличие позитивного влияния таких мер отметили руководители большинства инновационно активных компаний. Вопреки распространенным сомнениям реализуемые государством меры в большей степени ориентированы на поддержку успешных компаний, нежели предприятий-«аутсайдеров».

Однако среди применяемых инструментов стимулирования инноваций лишь малая часть связана с поддержкой динамики развития компаний. Также реализуемые меры в целом довольно слабо акцентированы на поддержке новых бизнесов. Значительная часть существующих, ресурсно обеспеченных инструментов больше направлена на традиционные сектора. Результативность инструментов стимулирования инноваций в значительной мере ограничивается качеством их администрирования.

Изменение представлений в бизнесе о путях технологической модернизации (мы полагаем, что этот процесс будет расширяться) повышает актуальность разработки новых, «умных» механизмов стимулирования инноваций, настраивающихся с упреждением на новый, расширяющийся технологический спрос компаний.

5. Сопоставляя преимущества и проблемы в применении основных групп инструментов стимулирования инноваций в России, необходимо отметить следующее:

(1) налоговые стимулы не содержат существенных барьеров для доступа, в целом нейтральны. Однако они связаны прежде всего с ресурсной составляющей инноваций и, как следствие, не создают сильных стимулов к развитию;

(2) бюджетные механизмы в большей степени, чем налоговые, связаны с конечными результатами инновационной деятельности. В то же время доступ к ним сильно затруднен из-за сложностей отбора, большой отчетности. Для динамичных средних компаний высоки бюрократические издержки, а для крупных компаний сами по себе объемы поддержки не столь значимы;

(3) квазибюджетные инструменты содействия инновациям (прежде всего государственные институты развития) выделяются в лучшую сторону проектной ориентированностью, в некоторых случаях даже демонстрируют направленность на поддержку динамики развития. Эти инструменты по сравнению с бюджетными несколько менее зарегулированы, однако при этом для них характерен в существенной мере перенос большей части рисков на получателей поддержки;

(4) регуляционные и коммуникационные механизмы стимулирования (в частности, совершенствование технического регулирования, содействие развитию сетей и партнерств) пока наименее развиты, хотя в последние годы произошли заметные сдвиги. Есть существенный потенциал в усилении спроса на передовые технологии, на координацию поведения инновационных компаний в определенных направлениях, в формировании новых научно-производственных связей. Однако пока значимы также риски неисполнения заявленных планов по развитию технического регулирования.

В целом можно заметить, что остаются весьма существенными риски «захвата» новых инструментов традиционными группами интересов, усиления прямого государственного влияния в рамках механизмов стимулирования инноваций в сочетании с неэффективным выбором.

6. Нельзя выделить «универсально полезные» механизмы стимулирования инноваций. Существенной проблемой при оценке механизмов стимулирования инноваций является сильная гетерогенность их воздействия – эффекты существенно зависят от секторальной специфики, от масштабов фирм, структуры собственности, сроков их создания и т.п. В частности, инвестиции в исследования и разработки в высокотехнологических секторах более производительны, нежели в низкотехнологических секторах. В то же время для низкотехнологических секторов приоритетной задачей является создание благоприятных условий для привлечения инвестиций с целью модернизации производственной базы.

При введении нового инструмента стимулирования инноваций в силу вероятной гетерогенности его влияния целесообразно сначала его нейтральное и достаточно широкое применение, выявление на этой основе секторальной специфики и провалов рынка, а уже в последующем – специализация инструмента.

7. Было бы неверным полагать, что низкий уровень инновационной активности связан исключительно с неполнотой, ресурсной недостаточностью или ненастроенностью механизмов стимулирования инноваций. По результатам исследований можно утверждать, что на уровне самих компаний есть дефицит мотиваций к инновациям.

Наиболее существенные барьеры для расширения инноваций – нестабильность условий хозяйственной деятельности, недостаточная предсказуемость государственной политики. Таким образом, обеспечение стабильности регулирования – одна из важнейших задач, так как даже позитивные изменения в регулировании порождают неопределенность и усиливают риски, особенно для длительных инновационных проектов. На тех рынках, где изменения сильно необходимы, их вероятное позитивное влияние показано в рамках процедур оценки регулирующего воздействия, собственно процесс разработки корректив в регулировании должен быть максимально прозрачным для бизнес-сообщества.

8. Давление государства в благих целях на крупные компании для повышения их инновационной активности может приводить к формализации соответствующей инновационной деятельности. Наиболее негативным представляется то, что в этом случае компании (особенно те, которые с государственным участием) ориентируют свои внутренние инновационные системы в пользу предпочтений государства, при этом они становятся менее пригодными для взаимодействия с другими (вообще говоря, более важными) участниками инновационных процессов (изобретатели, исследовательские организации, университеты, малые наукоемкие компании и т.п.).

9. Существенная (если не основная) часть барьеров в расширении инноваций в российской экономике не связана напрямую с инновационной политикой, а обусловлена недостаточным качеством институциональной бизнес-среды. Это и искажения конкурентной среды за счет различных квот и преференций, поддержки неэффективных компаний, и барьеры на пути роста малых и средних компаний, и существующие возможности эксплуатации фактора своей социальной значимости отдельными компаниями. Необходимо отметить, что как в период кризисов, так и при возникновении «мобилизационных» стратегических задач государство не избегает искушения ввести отдельные защитные меры, прямые механизмы поддержки применительно к тем или иным отраслям и секторам, рынкам, технологическим направлениям, изначально декларируя временность и относительную краткосрочность соответствующих мер. Однако, как правило, оказывается, что такие «временные» меры в дальнейшем демонстрируют поразительную жизнестойкость и адаптируемость к новым условиям, при этом их прекращение требует задействования очень существенного политического ресурса.

Искажения в институциональной бизнес-среде существенно ограничивают демонстрационные эффекты от деятельности успешных инновационных компаний, а также привлекательность и, соответственно, распространение соответствующих моделей бизнес-поведения в экономике. В принципе, действия по улучшению среды могут сочетаться с поддержкой отдельных проектов. Это позволяет лучше уловить реальные про-

блемы, связанные с регулированием, но такая проектная поддержка должна быть изначально ориентирована на достижение демонстрационных эффектов, на поддержку новых или относительно молодых компаний, нуждающихся в распределении рисков, а также на формирование системных улучшений в бизнес-среде.

10. Прямолинейно компенсировать проблемы недостаточно благоприятной бизнес-среды усилением стимулов к инновациям малопродуктивно, так как дополнительные ресурсы не снижают риски. Напротив, это усиливает мотивации компаний к поиску ренты в инновационной сфере и имитации инновационного поведения.

Механизмы поддержки не должны создавать чрезмерно выгодных условий для получателей. Скорее, необходимо развитие дружественного регулирования, при этом государство должно реально разделять инновационные риски с бизнесом и быть готовым иногда потерять часть ресурсов при поддержке инноваций, т.е. пойти на реальное разделение рисков с бизнесом.

Предоставление поддержки должно сочетаться с достаточно серьезными и качественно контролируемыми обязательствами со стороны ее получателей. Принципиально важно перенести акцент с отбора лучших для поддержки (что государству крайне сложно обеспечить) на мониторинг процесса реализации соответствующих проектов с регулярным отбором в дальнейшем тех, кто достигает лучших результатов.

11. Чрезмерная активность и увлеченность в поиске и компенсации «провалов рынка» может натолкнуться на неизбежные «провалы государства» применительно к качественному осуществлению такой деятельности. Такой риск еще более значим при неразвитой независимой оценке влияния различных мер, при ограниченных возможностях государства по администрированию сложных механизмов стимулирования, его ограниченных возможностях по прекращению нерациональных инициатив, особенно в условиях сильного лоббирования со стороны традиционных групп интересов. В этой связи необходимы разумные ограничения по количеству крупных инициатив, запускаемых государством в инновационной сфере, расширение состава основных акторов инновационной политики (регионы, институты развития, бизнес-ассоциации), развитие процедур регулярного мониторинга применяемых инструментов и их регулярной настройки на основе независимой оценки.

12. Собственно процесс формирования и реализации российской инновационной политики нуждается в существенной модернизации, при этом можно выделить следующие аспекты:

(1) поиск новых инструментов, мер, инициатив должен обязательно сочетаться с расчисткой старых, морально устаревших мер и механизмов, с ликвидацией неэффективных направлений и механизмов поддержки. Такая работа была бы полезна применительно к оценке целевых бюджетных программ научно-технологического профиля, деятельности институтов развития, применения различных налоговых стимулов для инноваций;

(2) для реализации современной инновационной политики необходима разработка «умных» инструментов, при этом необходим поиск людей, организаций с высоким репутационным капиталом для реализации таких инструментов. Для оценки результатов реализации таких инструментов нельзя использовать только прямые численные показатели, очень важна и оценка косвенных, качественных эффектов. Необходима возможность проведения нескольких «очередей», пилотов по применению новых инструментов для уточнения их «дизайна», а в дальнейшем на основе оценки – извлечение уроков, определение необходимых действий по настройке этих инструментов;

(3) необходимо развитие коммуникаций с бизнесом перед формированием и применением новых инструментов. Классическая проблема – формируются новые инструменты, а за поддержкой приходят (и получают ее) одни и те же. Важно работать с бизнесом, с его различными сегментами, чтобы он поверил в возможность партнерства с государством. Довольно часто именно в том бизнесе, который не имел опыта использования каких-либо инструментов поддержки, складывается более негативное представление о рисках и проблемах их применения. Необходимо выявление и распространение позитивных примеров – это будет способствовать более значимым и широким позитивным поведенческим эффектам;

(4) для обеспечения прогресса и формирования мотиваций к распространению лучших практик целесообразно расширение многообразия институтов и механизмов содействия инновациям, формирование конкуренции между институтами, проведение регулярной оценки достигнутых результатов обязательно на основе независимой, внешней оценки. Последнее представляется особенно важным по двум причинам: первая – при попытках перераспределения средств, изменении акцентов в инновационной политике вероятно усиление сопротивления традиционных групп интересов; вторая – существенно социальное недоверие к новым инициативам государства по содействию инновациям; как следствие, возникают ограничения в «гибкости» инструментов стимулирования инноваций в силу стремления обеспечить их лучшее общественное восприятие с неизбежным «загрублением» подходов.

6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации

6.5.1. Рынок земельных участков

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2012 г. составила 119,6 млн га, или 7,0% земель России против 121,4 млн га (7,1%) в 2011 г. (табл. 15). Площадь земель в государственной и муниципальной собственности и собственности юридических лиц, напротив, прирастает. Площадь земельных участков в собственности юридических лиц увеличилась за год на 1,5 млн га и составила 13,5 млн га, или 0,8% земель РФ, что на 0,3 п.п. больше, чем в 2009 г. Эти изменения в основном стали следствием смены собственника доли в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Таблица 15

Структура земель Российской Федерации по формам собственности

Форма собственности	01.01.2009		01.01.2010		01.01.2011		01.01.2012	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
В государственной и муниципальной собственности	1576,9	92,2	1576,3	92,2	1576,4	92,2	1576,7	92,2
В собственности граждан, в том числе:	124,3	7,3	123,2	7,2	121,4	7,1	119,6	7,0
земельные доли граждан	107,4	6,4	104,3	6,1	100,8	5,9	97,6	5,7
В собственности юридических лиц	8,6	0,5	10,3	0,6	12,1	0,7	13,5	0,8
В частной собственности	132,9	7,8	133,5	7,8	133,4	7,8	133,1	7,8

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Большая часть приватизированных земель на 1 января 2012 г. продолжает находиться в общей долевой собственности, включая не востребовавшие доли, – 72,8% или 96 873,1 тыс. га (табл. 16), против 75,04%, или 100 136,8 тыс. га, на 1 января 2011 г.

Таблица 16

Распределение приватизированных земель РФ по формам собственности и собственникам

	01.01.2011		01.01.2012	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Общая долевая собственность (земельные доли в собственности граждан)	76 131,3	57,05	75 077,4	56,42
Земли в собственности граждан (КФК, ЛПХ, ИЖС, садоводство, дачное строительство и др.)	20 546,5	15,40	21 994,4	16,53
Общая совместная собственность	698,7	0,52	681,6	0,51
Земли в собственности юридических лиц	12 064,1	9,04	13 526,6	10,16
Не востребовавшие земельные доли в собственности граждан	24 005,5	17,99	21 795,7	16,38
Итого	133 446,1	100,00	133 075,7	100,00

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

В соответствии с Государственным (национальным) докладом «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году» одной из задач продолжающейся земельной реформы является приватизация гражданами, обладающими земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, этих участков с оформлением права собственности на них в соответствии с действующим законодательством.

Помимо бесплатной приватизации граждане приобретают земельные участки на рынке земли. По неполным сведениям, в установленном порядке оформлены права на 12 млн земельных участков общей площадью 44,5 млн га. На 24,3 млн га из них зарегистрирована доля в праве собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.

Из земель, находящихся в собственности граждан (21 994,4 тыс. га), под индивидуальное жилищное строительство предоставлено на 1 января 2012 г., по данным Рос-

стата, 2,11%, или 463,6 тыс. га (табл. 17), что больше, чем на 1 января 2011 г. – 434,1 тыс. га.

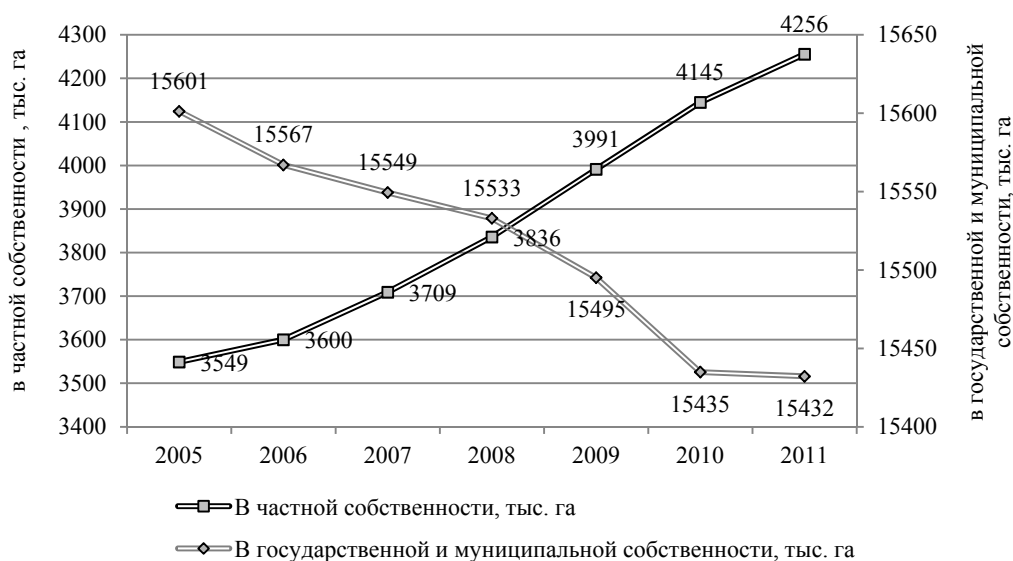
Таблица 17

Распределение земель Российской Федерации, находящихся в собственности граждан

	01.01.2012		01.01.2011	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Собственники земельных участков	9407,6	42,77	8374,5	40,80
Личные подсобные хозяйства	5534,7	25,16	5414,6	26,30
Крестьянские (фермерские) хозяйства	4942,6	22,47	4809,1	23,40
Садоводство	807,7	3,67	797,9	3,90
Индивидуальное жилищное строительство	463,6	2,11	434,1	2,10
Индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции	642,8	2,92	532,8	2,60
Для других целей	195,4	0,89	183,5	0,90
Итого	21 994,4	100,00	20 546,5	100,00

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Площадь находящихся в частной собственности земель населенных пунктов увеличивается как по величине, так и по доле в общей площади населенных пунктов. На 1 января 2012 г. данная площадь составила 4256 тыс. га, или 21,62% от общей площади населенных пунктов (рис. 8).



Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году.

Рис. 8. Динамика распределения площади земель населенных пунктов по формам собственности в РФ, 2005–2011 гг.

Наибольшее количество земель в собственности граждан на тысячу человек населения в 2011 г. имела Республика Калмыкия с показателем 4,8 га на человека, при этом

доля собственности граждан в общей площади республики составила 18,25% (табл. 18). Среди федеральных округов первое место по этому показателю занимает Сибирский федеральный округ при 1,6 га на человека, а последнее – Северо-Западный округ с показателем 0,31 га на человека.

Таблица 18

**Распределение земель по формам собственности по субъектам
РФ и федеральным округам РФ, га на 1 тыс. чел.
(на 1 января 2012 г.)**

Субъекты РФ и федеральные округа РФ	Общая площадь, га на 1 тыс. чел.	Земли в собственности граждан, га на 1 тыс. чел.	Земли в собственности граждан, % к общей площади	Земли в собственности юридических лиц, % к общей площади	Место, занимаемое по величине площади в собственности граждан на 1 тыс. чел. и по га общей площади на 1 тыс. чел.
Республика Калмыкия	26 066,92	4756,72	18,25	0,05	1; 22
Забайкальский край	39 284,48	3859,94	9,83	0,17	2; 14
Курганская область	7976,22	3408,37	42,73	2,92	3; 37
Республика Алтай	44 573,83	2918,56	6,55	1,56	4; 12
Алтайский край	6978,81	2643,20	37,87	1,55	5; 39
Волгоградская область	4350,08	2447,26	56,26	2,90	6; 48
Омская область	7146,98	2305,12	32,25	3,77	7; 38
Псковская область	8306,64	2259,48	27,20	1,99	8; 36
Нижегородская область	3752,02	2203,58	58,73	2,30	9; 50
Саратовская область	4035,47	2200,97	54,54	7,59	10; 49
Новосибирская область	6615,74	2042,16	30,87	0,72	11; 40
Орловская область	3155,33	1733,31	54,93	5,87	12; 58
Тамбовская область	3183,42	1663,21	52,25	10,37	13; 56
Республика Хакасия	11 570,18	1628,16	14,07	0,12	14; 32
Сибирский федеральный округ	26 711,85	1557,68	5,83	0,31	15; 21
Кировская область	5770,25	1473,36	25,53	5,19	16; 42
Ростовская область	2369,76	1447,46	61,08	4,61	17; 69
Республика Бурятия	36 168,13	1440,51	3,98	0,17	18; 15
Ставропольский край	2373,85	1426,86	60,11	5,93	19; 68
Курская область	2674,57	1419,18	53,06	10,38	20; 66
Южный федеральный округ	3031,36	1302,60	42,97	3,21	24; 59
Приволжский федеральный округ	3478,44	1055,32	30,34	4,13	30; 53
Российская Федерация	11 952,10	835,68	6,99	0,79	37; 29
Уральский федеральный округ	14 975,14	749,17	5,00	0,37	44; 26
Центральный федеральный округ	1687,20	523,78	31,04	6,78	57; 80
Северо-Кавказский федеральный округ	1795,43	448,62	24,99	2,37	64; 75
Дальневосточный федеральный округ	98 459,84	345,62	0,35	0,04	68; 07
Северо-Западный федеральный округ	12 349,60	314,32	2,55	0,35	69; 27
Московская область	636,21	103,59	16,28	11,55	74; 90
г. Санкт-Петербург	28,33	1,39	4,92	13,33	90; 91
г. Москва	9,39	0,04	0,46	1,83	92; 92

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Количество продаж государственных и муниципальных земель в 2011 г. уменьшилось на 10,6% по сравнению с 2010 г. и составило 343,81 тыс. сделок при уменьшении площади на 21,53% (до 882,52 тыс. га) и снижении средней площади участка на 12,23% (до 2,57 га) (рис. 9). Количество сделок по продаже земельных участков на торгах по сравнению с 2010 г. в целом по России увеличилось на 16,51% – с 25185 до 29343 участков при уменьшении площади на 6,17% (с 79044,77 до 74166,91 га), что привело к уменьшению средней площади участка на торгах на 19,46% (до 2,57 га). В результате средние площади продаж государственных и муниципальных земель и продаж на торгах практически сравнялись.

Согласно Государственному (национальному) докладу за 2011 г. граждане России выкупили для индивидуального жилищного и дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства 227928 земельных участков площадью 64,96 тыс. га. В населенных пунктах было куплено 214898 участков площадью 60,63 тыс. га. По сравнению с 2010 г. было продано на 40808 участков меньше, при этом средняя площадь участка увеличилась с 0,18 га до 0,29 га.

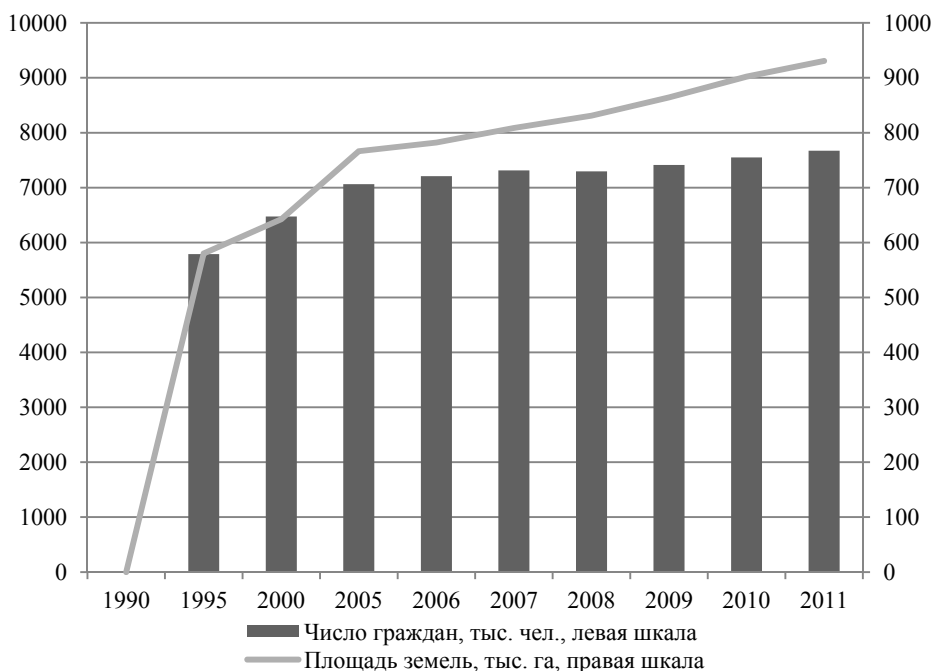


Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 9. Динамика продажи государственных и муниципальных земель, 2006–2011 гг.

Число граждан, обеспеченных земельными участками для индивидуального жилищного строительства, к началу 2012 г. достигло 7671,5 тыс., а совокупная площадь предоставленных для этой цели земель составила 930,8 тыс. га. В целом наблюдается положительная динамика изменения количественных показателей: в течение 2011 г.

более 120 тыс. граждан приобрели земельные участки для индивидуального жилищного строительства на площади 28,6 тыс. га (рис. 10).



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 10. Динамика числа граждан и площади земель, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, 1990–2011 гг.

55,3% земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, находятся в собственности граждан, 44,7% – в государственной собственности: на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды и срочного пользования (табл. 19).

Таблица 19

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, в 2011 г.

Земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства	тыс. га	%
В частной собственности	514,3	55,3
В государственной и муниципальной собственности, в том числе:		
в постоянном бессрочном пользовании	206,2	22,2
в аренде	110,8	11,9
в безвозмездном срочном пользовании (временном пользовании)	2,2	0,2
в пожизненном наследуемом владении	56,2	6
без оформления права на землю	41,1	4,4

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Земельные участки под дачное строительство общей площадью 75,1 тыс. га получили 189,8 тыс. семей только в 64 субъектах РФ. По данным Росреестра, наибольшее количество дачных участков выделено в Московской, Новгородской, Ростовской, Иркутской, Ленинградской и Ярославской областях, в Республиках Саха и Бурятия. В 2011 г. число семей, ведущих дачное строительство, увеличилось на 17,4 тыс. при увеличении площади участков на 11,3 тыс. га.

В среднем по Российской Федерации, в сравнении с 2010 г., цены на участки в населенных пунктах, предназначенные для индивидуального жилищного и дачного строительства, снизились на 5,34%, а вне населенных пунктов выросли в 1,5 раза (табл. 20). По федеральным округам различия существенны: в Северо-Западном в населенных пунктах цены выросли на 210,9%, а в Южном снизились на 59,4%.

Таблица 20

Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юридическим лицам в РФ в 2011 г., руб./кв. м, и их изменение по отношению к ценам 2010 г., %

	Гражданам и их объединениям для:				Юридическим лицам для использования в целях промышленности и иного специального назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям	
	индивидуального жилищного и дачного строительства		ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства		в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов				
Российская Федерация	54,95	4,31	12,15	8,17	126,02	65,1	19,15	3,74
изменение в %	-5,34	48,62	-14,07	34,15	68,52	434,48	73,62	-21,43
Центральный	82,04	2,11	20,9	15,7	192,89	172,56	73,17	2,56
изменение в %	-13,24	-	3,11	4,11	-24,53	884,37	-2,21	113,33
Северо-Западный	66,93	9,48	16,57	12,84	99,37	31,27	2,78	0,61
изменение в %	210,87	12,46	109,48	32,64	159,38	38,36	227,06	-62,11
Южный	10,77	0	5,98	0,9	82,83	67,77	3,00	1,05
изменение в %	-59,36	100,0	-51,26	-29,69	102,02	558,60	1,35	-11,02
Северо-Кавказский	93,72	0,22	2,48	0,29	72,57	25,26	1,82	1,06
изменение в %	-7,74	-	-86,90	107,14	-47,73	137,85	127,50	-17,19
Приволжский	46,29	18,95	12,18	8,81	171,71	77,13	2,72	1,96
изменение в %	62,82	112,4	-0,08	31,30	461,51	326,37	34,65	-83,46
Уральский	23,95	2,38	15,12	4,32	191,5	75,09	0,51	0,61
изменение в %	21,82	480,5	249,19	64,89	309,01	677,33	-90,78	-76,54
Сибирский	48,35	1,36	7,84	10,28	142,08	41,49	46,01	21,45
изменение в %	10,09	62,12	35,41	27,86	499,75	497,84	352,2	210,87
Дальневосточный	67,53	0,01	16,12	12,25	55,22	30,2	23,2	0,64
изменение в %	-47,34	99,25	-48,76	137,86	136,08	167,6	116,0	-94,43

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году» и Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

По данным Росреестра на 1 января 2012 г., в аренде числилось 159420,52 тыс. га земель, в течение 2011 г. передано в аренду 20526,43 тыс. га земель и продано прав аренды на площадь 5938,50 тыс. га земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Удельный вес передачи в аренду государственных и муниципальных земель в общем объеме земельного рынка составляет по количеству сделок 62,0%, а по площади – 82,7%.

Средняя арендная плата за государственные и муниципальные земельные участки для жилищного и дачного строительства в населенных пунктах в 2011 г. снизилась по сравнению с 2010 г. на 22,18%, до 13,44 руб./кв. м, а вне населенных пунктов – на 11,63%, до 0,76 руб./кв. м (табл. 21).

Размеры арендной платы за землю устанавливаются в основном исходя из кадастровой стоимости земельных участков с применением коэффициентов в зависимости от ценности территории, целевого использования земель, категории арендаторов.

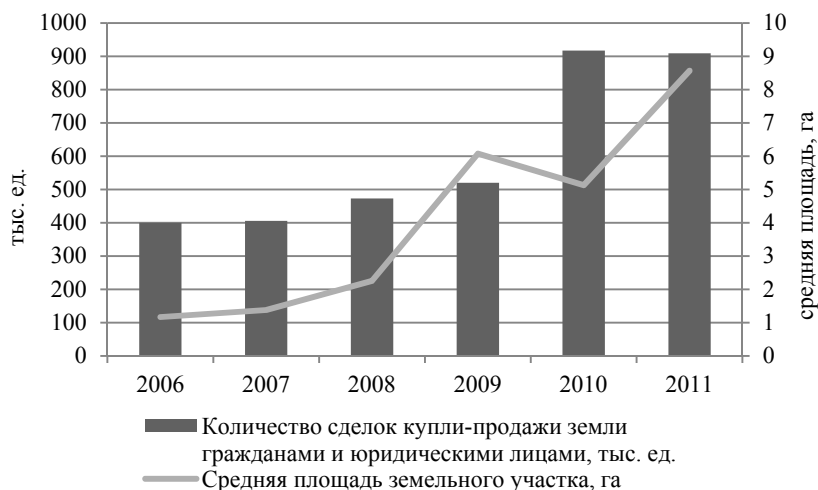
Таблица 21

Средние размеры арендной платы за использование государственных и муниципальных земель в Российской Федерации, руб./кв. м

Арендаторы – граждане, их объединения, использующие земельные участки для:	2008		2009		2010		2011	
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов
жилищного и дачного строительства	7,47	5,95	13,43	1,27	17,27	0,86	13,44	0,76
личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	0,66	0,07	1,49	0,17	2,02	1,07	2,26	1,04

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Оборот земельных участков, находящихся в частной собственности, в 2011 г. составил 908867 сделок (рис. 11) общей площадью 7787561 га. По сравнению с 2010 г. количество сделок уменьшилось незначительно – на 0,93%, а по площади – увеличилось на 65,45%. Средняя площадь земельного участка стала больше на 67,0% и составила 8,57 га.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 11. Динамика купли-продажи земельных участков, находящихся в частной собственности, гражданами и юридическими лицами, 2006–2011 гг.

Из 1617090 сделок с землями, находящимися в частной собственности, по Российской Федерации в 2011 г. земельные ипотеки составили 6,74%, что на 1,18 п.п. больше, чем в 2010 г. (табл. 22).

Таблица 22

Количество сделок с землями, находящимися в частной собственности, в РФ в 2011 г.

Федеральные округа РФ	Продажа земли	Дарение	Наследование	Залог	Общее число сделок	Доля залоговых сделок от общего числа сделок, %	
						2011	2010
Российская Федерация	908 867	189 043	410 125	109 055	1 617 090	6,74	5,56
Центральный	283 423	63 291	148 223	25 959	520 896	4,98	3,54
Северо-Западный	57 345	16 386	39 879	6628	120 238	5,51	6,08
Южный	86 760	8349	15 690	7160	117 959	6,07	3,64
Северо-Кавказский	41 602	8272	17 687	8249	75 810	10,88	2,29
Приволжский	206 271	50 662	116 624	33 541	407 098	8,24	7,68
Уральский	113 235	14 055	33 759	4320	165 369	2,61	4,60
Сибирский	96 721	23 580	27 110	21 222	168 633	12,58	12,31
Дальневосточный	23 510	4448	11 153	1976	41 087	4,81	5,64

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Доля площади заложенных земельных участков в общей площади, находящейся в собственности граждан и организаций, в 2011 г. варьируется от 0,26% в Северо-Кавказском до 10,01% в Центральном федеральном округе. По Российской Федерации этот показатель за 2011 г. составил 2,67%, что в 2 раза больше, чем за 2010 г. (табл. 23). Большая часть заложенных земель – это земли сельскохозяйственного назначения. Доля ипотек земель сельскохозяйственного назначения в общей площади заложенных земель в 2011 г. уменьшилась на 33,44 п.п. – до 46,1%.

Таблица 23

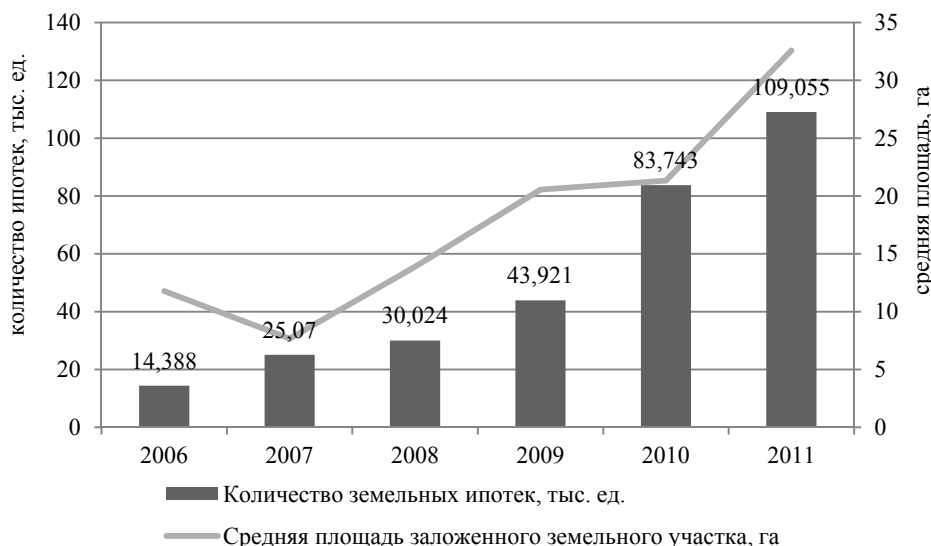
Характеристика залога земель в Российской Федерации

Федеральные округа РФ	В частной собственности, тыс. га	Из них заложено, %		В том числе ипотеки земель сельскохозяйственного назначения, %	
		2011	2010	2011	2010
Российская Федерация	133 075,7	2,67	1,33	46,10	79,54
Центральный	24 593,0	10,01	2,44	30,22	96,37
Северо-Западный	4883,4	0,77	0,63	63,36	53,41
Южный	19 435,6	0,43	0,40	95,67	59,79
Северо-Кавказский	4662,0	0,26	0,54	57,10	88,06
Приволжский	35 745,0	1,66	1,55	93,93	95,90
Уральский	9775,6	0,83	2,07	92,20	18,39
Сибирский	31 589,2	0,84	0,91	51,06	64,26
Дальневосточный	2391,9	0,77	0,24	85,50	61,09

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

109055 залоговых операций с земельными участками (количество ипотек) в 2011 г. превысило количество ипотек за 2010 г. на 30,23% (рис. 12), при этом общая заложенная площадь в 3553568 га вдвое превышает площадь заложенных участков в 2010 г.

Средняя площадь залогового участка за 2011 г. составила 32,59 га, что больше средней площади участка за 2010 г. на 52,78%.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 12. Динамика залога земельных участков гражданами и юридическими лицами, 2006–2011 гг.

1 февраля 2012 г. согласно совместному Приказу ФНС России и Роснедвижимости от 13 сентября 2007 г. № П/0235/ММ-3-13/529, а также Приказу Минфина России от 20 июня 2005 г. № 75н территориальными органами Росреестра сформированы в электронном виде сведения обо всех земельных участках, подлежащих налогообложению, и переданы территориальным органам ФНС России. Фактический размер земельного налога устанавливается в процентах, максимальная величина которых ограничена Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ), от налоговой базы (кадастровой стоимости) нормативно-правовыми актами представительных органов муниципального образования.

Большинство представительных органов муниципальных образований приняли решения об установлении на подведомственной территории максимальных ставок земельного налога от кадастровой стоимости, однако, по данным Росреестра, в ряде субъектов РФ представительные органы муниципальных образований использовали свое право принимать решения, облегчающие положение налогоплательщика. Например, ставка земельного налога составила:

- за земельные участки, занятые жилищным фондом, – 0,01% от кадастровой стоимости земельного участка в муниципальных образованиях Свердловской области, 0,03% – в муниципальных образованиях Ставропольского края и 0,06% – в муниципальных образованиях Тюменской области;

- за земельные участки под гаражами – 0,023% от кадастровой стоимости земельного участка в муниципальных образованиях Смоленской области;
- за земельные участки, предоставленные гражданам для личного подсобного хозяйства, – 0,026% от кадастровой стоимости в муниципальных образованиях Тюменской области, 0,08% – в муниципальных образованиях Пермского края;
- за земельные участки под объектами торговли в муниципальных образованиях Смоленской области – 0,037% от кадастровой стоимости.

По данным ФНС России за 2011 г., сбор земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков составил 122,193 млрд руб., что на 11,7% больше, чем за соответствующий период 2010 г. (109,414 млрд руб.).

6.5.2. Динамика ввода жилья

В жилищном строительстве в 2012 г. второй год подряд после кризиса отмечается прирост объемов ввода жилья (на 4,7% по сравнению с 2011 г.).

Всего в 2012 г. введено в эксплуатацию 826,6 тыс. квартир общей площадью 65,2 млн кв. м (табл. 24), причем основной прирост был достигнут во втором полугодии.

Таким образом, в 2012 г. превзойден объем ввода жилья в 2008 г., который являлся историческим максимумом 2000-х годов.

Доля индивидуального жилищного строительства в общей площади завершенного строительством жилья составила в 2012 г. в целом по России 43,2%. По данному показателю индивидуальное домостроение примерно соответствовало уровню 2010 г., хотя показатель темпов ввода жилья населением (5,2%) оказался максимальным за 5 лет (2008–2012 гг.). В целом ряде регионов (Дагестан и Тыва, Кабардино-Балкария, Чечня, Астраханская и Белгородская области) индивидуальное жилищное строительство преобладало, обеспечив более 80% ввода жилья.

Таблица 24

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2012 гг.

Год	Млн кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6
2012	65,2	104,7	215,2

Источники: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ Росстат. М., 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб./ Росстат. М., 2011. С. 461; О жилищном строительстве в 2012 году, www.gks.ru, расчеты авторов.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в большинстве регионов страны, включая почти все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 25).

Таблица 25

Динамика ввода жилья в регионах России в 2012 г. (упорядочено по темпам ввода)

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2011 г.
Челябинская область	127,3
Тюменская область	119,1
Краснодарский край	116,8
Дагестан	116,0
Воронежская область	112,2
Самарская область	111,5
Башкортостан	109,9
Москва	108,7
Ленинградская область	105,9
Белгородская область	105,8
Ростовская область	105,5
Свердловская область	104,4
Новосибирская область	103,0
Нижегородская область	102,2
Красноярский край	101,8
Кемеровская область	100,3
Татарстан	100,1
Ставропольский край	96,2
Санкт-Петербург	95,2
Московская область	89,6

Источник: «О жилищном строительстве в 2012 г.», www.gks.ru.

Как следует из табл. 25, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 8%), имела место в Челябинской, Тюменской (включая Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра¹) областях, Краснодарском крае, Дагестане, Воронежской, Самарской областях, Башкортостане и Москве. В то же время в Кемеровской области и Татарстане прирост объемов жилищного строительства составил менее 0,5%, а в Ставропольском крае, Санкт-Петербурге и Московской области произошло их падение, причем в Подмоскovie – более чем на 10%.

Несмотря на это, Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья. Москва же с приростом в 8,7% по этому показателю практически сравнялась с Санкт-Петербургом. Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране упал до 14,5% (годом ранее – 16,1%), из которых основная часть приходится на Московскую область (10,6% против 13,2% годом ранее), доля собственно Москвы – 3,9% (против 2,9% годом ранее).

¹ При этом во взятом отдельно Ханты-Мансийском автономном округе объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

Однако, судя по заявлениям столичных властей, дальнейшие перспективы жилищного строительства в Москве можно рассматривать как весьма скромные.

При официально объявленной Росстатом величине объемов жилищного строительства в столице в 2012 г. (около 2,6 млн кв. м)¹ в ближайшие 3 года на территории старой и новой Москвы может быть построено около 9 млн кв. м жилья. По словам заместителя мэра Москвы по градостроительной политике и строительству М. Хуснуллина, именно на такую цифру рассчитывают власти города, закладывая в Адресную инвестиционную программу объекты инженерной инфраструктуры. На строительство жилья в трехлетней Адресной инвестиционной программе Москвы на 2013–2015 гг. предусмотрено 145 млрд руб.²

Определенное влияние на состояние рынка недвижимости столичного региона оказывал фактор расширения границ Москвы.

Объявление планов по присоединению к столице России новых территорий стало сильным драйвером роста для рынка. Уровень потребительской активности значительно возрос в результате ожидания изменения статуса новых территорий, что стимулировало рост цен на жилье. В результате в 2011 г. годовой рост цены предложения на рынке новостроек новой Москвы составил 27,4%, что в 4–5 раз опережало аналогичные величины по Москве (5,7%) и Московской области (7,2%). Однако уже к декабрю 2011 г. влияние этой новости на рынок в большой мере оказалось исчерпанным.

За 2012 г. средневзвешенная цена предложения на рынке первичного жилья новой Москвы выросла на 13,4%, что существенно превосходило рост цен по Подмосковию (5,5%), но мало отличалось от его величины в Москве (10,9%). При этом при сохранении стабильного спроса и появлении новых объектов в продаже увеличился объем предложения. Велик вклад присоединенных к Москве территорий и в достижение прироста количества сделок по купле-продаже квартир на 6% в 2012 г.³

В целом же приведенные данные показывают, что инвестиционный коллапс 2009–2010 гг. в жилищном строительстве в основном преодолен, объемы ввода жилья и по стране в целом и в большинстве регионов увеличиваются уже два года подряд. Некоторые исключения (например, Москва и Московская область в связи с реорганизацией территории, Ставропольский край в связи со снижением инвестиционной привлекательности по причине растущей напряженности в регионе), скорее, подтверждают общую тенденцию.

Сохраняют свою актуальность и проблемы, связанные с механизмом долевого участия в жилищном строительстве. По данным, озвученным генеральным прокурором РФ

¹ Необходимо отметить, что в данных Росстата указывается, что данные по городу федерального значения Москве и Московской области приводятся с учетом изменения их границ с 1 июля 2012 г. в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ. Относительные показатели в целях сопоставимости рассчитаны с учетом изменения границ г. Москвы и Московской области.

² <http://realty.rambler.ru>, 27-02-2013.

³ Новая Москва принесла столице рекорд по продаже квартир, <http://news.rambler.ru>, 14 января 2013 г.

Ю. Чайкой на коллегии ведомства в декабре прошедшего года, на конец 2012 г. в стране насчитывалось около 750 проблемных объектов, при строительстве которых оказались ущемлены права свыше 75,6 тыс. чел. Более 40% проблемных объектов сосредоточено в 5 регионах: Московской (109 ед.), Самарской (64 ед.), Новосибирской (57 ед.) областях, Москве (52 ед.) и Пермском крае (42 ед.).

Ситуацию в жилищном строительстве призван улучшить целый пакет поправок в известный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № ФЗ-214, появившийся еще в конце 2004 г. С тех пор в него неоднократно вносились поправки, наиболее существенные – в 2010 г., когда строительные компании стали обязанными перейти на единственный способ привлечения средств граждан – договор долевого участия с обязательной госрегистрацией.

Основной новацией в ряду последних (включая изменения в законы, связанные с № ФЗ-214) является дополнение способов обеспечения исполнения обязательств застройщика (помимо залога и поручительства банка) страхованием его гражданской ответственности путем заключения договора страхования или участия в обществе взаимного страхования застройщиков (ОВС). Устанавливаются требования к минимальной страховой сумме, определению страхового случая, осуществлению выплат и т.п.

Действенность предлагаемых мер выглядит неочевидной по причинам имеющейся на сегодня слабой заинтересованности страховых компаний в страховании застройщиков, неясности механизма функционирования ОВС и роли государства в нем. Существует и немалый риск переноса застройщиком страховых издержек на инвесторов с большой вероятностью повышения цен на первичном рынке жилья¹.

Не испытывают большого энтузиазма субъекты рынка жилья и от возможных действий властей в части дерегулирования.

Так, по словам заместителя мэра Москвы по вопросам экономической политики А. Шаронова, вместо 42 процедур, необходимых для получения разрешений на строительство, будет достаточно 14, вследствие чего уменьшится и количество дней на получение разрешения на строительство. Он также указал в этой связи на то, что в ходе предыдущей миссии Всемирного банка за 2012 г. уже было отмечено снижение количества дней для получения разрешения на строительство с 423 до 344.

Комментируя данный вопрос, А. Балыкин, директор департамента техзаказчика девелоперской компании ТЕКТА GROUP, указал (помимо необходимости законодательного закрепления новаций) на отсутствие «административной составляющей» в стоимости большинства проектов при гораздо большем влиянии на себестоимость квадратных метров жилья инфраструктурной составляющей в виде цены земли и коммуникаций².

¹ Дольщиков подстрахуют // Экономика и жизнь. 2013. № 01 (9467). С. 06; Чувство безопасности. В.: Профиль, 2013. С. 36.

² Анна Кузнецова, RealEstate.ru.

6.5.3. Цены на рынке жилья

Ценовая ситуация на вторичном рынке жилья в 2007–2012 гг. и закономерности его посткризисного развития

Перед тем как перейти к анализу ценовой ситуации на вторичном рынке жилья в России в последние несколько лет, необходимо напомнить о том, что в течение фазы роста (с середины 2000 г. до осени 2008 г. – второго долгосрочного цикла развития рынка жилья) цены предложения на вторичном рынке жилья в российских городах выросли в 5–7 раз. В целом же продолжительность указанного цикла при выборе в качестве временных границ двух нижних точек (июнь 2000 г. и декабрь 2009 г.) составила около 10 лет, как и в случае первого цикла развития рынка жилья в России (с июня 1990 г. по июнь 2000 г.)¹.

В *табл. 26* приведены данные по динамике цен на вторичном рынке жилья почти по 30 российским городам (включая все города Московской области как единую территорию) между декабрем 2006 г. и декабрем 2012 г. Сбор и обработка данных проводилась сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости по единой методике².

Как следует из *табл. 26*, в основном достижение исторического максимума цен наблюдалось в 2008 г., преимущественно во втором полугодии, хотя отдельные города (Кемерово, Красноярск, Барнаул, Омск) прошли через ценовой пик еще в первом полугодии 2008 г., а Екатеринбург и Ижевск – в 2007 г. Для ведущей по уровню цен на жилье тройки городов (включая Подмоскowie) достижение максимума оказалось в наиболее явном виде связано с финансово-экономическим кризисом в октябре–ноябре 2008 г., после чего цены стали снижаться. Наиболее поздно (уже в начале 2009 г.) максимальные величины были достигнуты в Уфе, Ульяновске, Шахтах.

¹ Российский рынок жилья. В: Экономика переходного периода // Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Изд. «Дело»; АНХ, 2008. С. 620–646 (п. 16.3); *Стерник Г.М., Стерник С.Г.* Анализ рынка недвижимости для профессионалов. М.: Изд. «Экономика», 2009.

² Все расчеты проведены авторами по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости Стерником С.Г. (ООО Sternik's Consulting), Ржавским А.И., Северьяновым А.Н., АН «Азбука жилья», Бекетовым А.Г. (все – Москва и Московская область), Бобашевым С.В., Бент М.А., ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург, Новгород), Хорьковым М.А., Антасюком А.А., Тухашвили Г.Т. (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), Сосницким Е.Г., Фоминой С.В., «Титул», Чумаковым А.А. (все – Ростов-на-Дону), Чемодановым А.Л., АЦ ИНН (Нижний Новгород), Ермолаевой Е.А., RID Analytics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), Молодкиной С.Г., Ассоциация «АЛКО» (Тюмень), Епишиной Э.Д., Селиверстовой Ю.В., ГК «Камская долина» (Пермь), Каминским В.Н., АН «ТИТАН» (Тверь), Голлай А.В., ООО «Метро-Оценка» (Ярославль), Савиной М.Ю., Агентство печати и информации, Казаковым Р.М., Изд. дом «Ярмарка» (все – Рязань), Черемных А.М., УК «АССО-Строй» (Ижевск), Ковальчук Н.В., РК «Служба недвижимости» (Челябинск), Трофимовым А.С. (Ставрополь), Гамовой Е.Р., Кукловой Т.Н., Центр недвижимости (Ульяновск), Репиным М.А., ОМЭКС (Омск), Трушниковым А.В., Б.И.Н.-ЭкспертЪ (Стерлитамак), Эйдлиной Г.Ю., Риэлти (Шахты), Есиковым С.В. (Владимир, Иркутск, Тольятти, Чебоксары).

**Динамика номинальных цен на жилье
в городах России в 2006–2012 гг., включая
некоторые характерные точки
(упорядочено по уровню цен в декабре 2012 г.)**

Город	Средняя удельная цена, тыс. руб./кв. м										
	декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.	максимум		декабрь 2008 г.	минимум		декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г.	декабрь 2011 г.	декабрь 2012 г.
			дата	цена		дата	цена				
Москва	126,9	133,4	11.2008	191,5	186,8	12.2009	153,0	153,0	168,5	185,5	203,0
Санкт-Петербург	68,2	78,6	10.2008	107,7	101,3	12.2009	81,1	81,1	82,3	88,3	95,0
Московская область	66,3	62,3	11.2008	93,2	91,0	02.2010	71,3	71,5	73,0	78,1	84,3
Екатеринбург	63,5	64,1	06.2007	67,3	61,7	05.2010	52,9	53,0	55,5	63,8	70,1
Ростов-на-Дону	41,1	52,0	09.2008	64,1	55,7	06.2010	48,3	48,4	50,5	55,8	62,8
Нижний Новгород	43,4	49,0	11.2008	61,4	59,9	08.2010	45,3	46,4	45,8	47,0	61,3
Казань	40,0	40,7	09.2008	42,5	42,5	10.2009	37,8	38,0	43,0	51,5	н/д
Тюмень	42,1	53,7	09.2008	52,9	51,5	12.2009	42,7	43,1	45,4	53,0	59,4
Новосибирск	43,6	59,0	08.2008	65,2	56,6	12.2009	45,5	45,5	49,7	50,8	59,1
Тверь	36,0	44,9	07.2008	69,0	62,0	08.2009	45,6	46,1	49,5	52,5	57,8
Ярославль	46,2	46,9	08.2008	54,6	51,6	08.2010	40,4	41,1	42,8	50,5	57,6
Иркутск	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	46,0	48,7	50,2	57,2
Красноярск	30,2	54,3	02.2008	63,7	52,6	09.2009	40,0	40,3	43,5	48,8	56,2
Пермь	38,1	56,8	09.2008	61,4	58,2	10.2009	41,5	42,4	44,1	48,4	53,4
Владимир	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	41,6	42,5	46,7	51,3
Кемерово	35,5	45,8	04.2008	54,0	52,5	10.2010	39,9	40,3	40,6	44,4	50,2
Новгород	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	40,2	39,9	42,7	н/д
Уфа	48,3	45,8	02.2009	55,5	50,2	08.2010	41,8	41,0	43,9	49,2	н/д
Барнаул	н/д	н/д	06.2008	43,3	39,4	09.2009	31,5	34,4	35,1	40,2	48,1
Чебоксары	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	32,0	33,8	39,1	48,1
Ижевск	48,5	45,4	03.2007	51,8	42,1	11.2009	33,0	33,3	34,9	39,6	46,4
Рязань	30,0	36,9	08.2008	42,0	40,0	12.2009	35,4	35,4	37,7	40,8	46,2
Омск	27,8	44,2	05.2008	45,6	43,3	06.2010	32,5	33,4	35,5	38,2	44,7
Челябинск	н/д	н/д	12.2008	51,7	51,7	11.2009	36,8	37,2	37,2	39,9	44,4
Тольятти	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	37,9	43,5
Стерлитамак (Башкортостан)	22,8	26,3	10.2008	29,1	27,9	06.2010	23,0	22,9	23,7	28,5	40,3
Ульяновск	22,6	30,5	02.2009	36,9	34,2	03.2010	30,8	31,0	31,8	34,2	39,9
Ставрополь	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	33,1	30,5	31,6	34,9
Шахты (Ростовская область)	12,6	22,1	01.2009	31,2	31,1	08.2010	25,8	27,0	26,3	27,6	30,3

В результате, несмотря на наступление острой фазы кризиса осенью 2008 г., в целом по итогам того года падение цен (по сравнению с декабрем 2007 г.) на рынке жилья имело место лишь в относительно небольшом сегменте выборки, охватывающем большинство уральских и сибирских городов (Красноярск, Екатеринбург, Новосибирск, Тюмень, Ижевск), тогда как в следующем, 2009 г. оно приняло повсеместный характер (табл. 27).

Таблица 27

**Динамика цен на жилье в городах России в 2007–2012 гг., декабрь
к декабрю предыдущего года, %**

Город	Декабрь 2008 г. в % к декабрю 2007 г.	Декабрь 2009 г. в % к декабрю 2008 г.	Декабрь 2010 г. в % к декабрю 2009 г.	Декабрь 2011 г. в % к декабрю 2010 г.	Декабрь 2012 г. в % к декабрю 2011 г.
Москва	140,0	81,9	110,1	110,1	109,4
Санкт-Петербург	128,9	80,1	101,5	107,3	107,6
Московская область	146,1	78,6	102,1	107,0	107,9
Екатеринбург	096,3	85,9	104,7	115,0	109,9
Ростов-на-Дону	107,1	86,9	104,3	110,5	112,5
Нижний Новгород	122,2	77,5	98,7	102,6	130,4
Казань	104,4	89,4	113,2	119,8	–
Тюмень	095,9	83,7	105,3	116,7	112,1
Новосибирск	095,9	80,4	109,2	102,2	116,3
Тверь	138,0	74,4	107,4	106,1	110,1
Ярославль	110,0	79,7	104,1	118,0	114,1
Иркутск	–	–	105,9	103,1	113,9
Красноярск	096,9	76,6	107,9	112,2	115,2
Пермь	102,5	72,9	104,0	109,8	110,3
Владимир	–	–	102,2	109,9	109,9
Кемерово	114,6	76,8	100,7	109,4	113,1
Новгород	–	–	99,3	107,0	–
Уфа	109,6	81,7	107,1	112,1	–
Барнаул	–	87,3	102,0	114,5	119,7
Чебоксары	–	–	105,6	115,7	123,0
Ижевск	092,7	79,1	104,8	113,5	117,2
Рязань	108,4	88,5	106,5	108,2	113,2
Омск	098,0	77,1	106,3	107,6	117,0
Челябинск	–	71,9	100,0	107,3	111,3
Тольятти	–	–	–	–	114,8
Стерлитамак (Башкортостан)	106,1	82,1	103,5	120,3	141,4
Ульяновск	112,1	90,6	102,6	107,5	116,7
Ставрополь	–	–	92,1	103,6	110,4
Шахты (Ростовская область)	140,7	86,8	97,4	104,9	109,8

Применительно к моменту достижения ценового минимума (табл. 26) можно говорить о значительной временной дифференциации представленных в выборке городов, как и в случае достижения максимальных значений.

Прежде всего выделяется группа городов (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Тюмень, Ижевск, Челябинск, Рязань), где минимальные значения цен на жилье были отмечены в ноябре–декабре 2009 г.

В некоторых городах (Тверь, Красноярск, Барнаул, Пермь) это произошло чуть ранее, в других же позднее, только в 2010 г., причем как в первом его полугодии (Московская область, Ульяновск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Омск, Стерлитамак), так и во втором (Нижний Новгород, Ярославль, Уфа, Кемерово, Шахты).

Результаты расчетов (табл. 28) показывают, что эффект кризиса, рассчитанный через отношение минимальной цены в кризисный период к предшествующему максимуму, выразился в падении цен на вторичном рынке в диапазоне от 37 до 11%. В группу городов, где снижение цен превысило 30%, вошли Красноярск, Ижевск, Тверь, Пермь и

Новосибирск. На другом полюсе, где снижение цен не превысило 20%, оказались Казань, Шахты, Рязань, Ульяновск, Тюмень.

Таблица 28

**Динамика цен на жилье в городах России в 2007–2012 гг.
относительно характерных точек**

Город	Декабрь 2007 г., тыс. руб./кв. м	Максимум, тыс. руб./кв. м	Минимум		Декабрь 2009 г.			Декабрь 2012 г.			
			тыс. руб./кв. м	к максимуму	тыс. руб./кв. м	к декабрю 2007 г.	к максимуму	тыс. руб./кв. м	к минимуму	к максимуму	к декабрю 2007 г.
Москва	133,4	191,5	153,0	0,799	153,0	1,147	0,799	203,0	1,327	1,060	1,522
Санкт-Петербург	78,6	107,7	81,1	0,753	81,1	1,032	0,753	95,0	1,171	0,882	1,209
Московская область	62,3	93,2	71,3	0,765	71,5	1,148	0,767	84,3	1,182	0,905	1,353
Екатеринбург	64,1	67,3	52,9	0,786	53,0	0,827	0,788	70,1	1,325	1,042	1,094
Ростов-на-Дону	52,0	64,1	48,3	0,754	48,4	0,931	0,755	62,8	1,300	0,980	1,208
Нижний Новгород	49,0	61,4	45,3	0,738	46,4	0,947	0,756	61,3	1,353	0,998	1,251
Казань	40,7	42,5	37,8	0,889	38,0	0,934	0,894	н/д	–	–	–
Тюмень	53,7	52,9	42,7	0,807	43,1	0,803	0,815	59,4	1,391	1,123	1,106
Новосибирск	59,0	65,2	45,5	0,698	45,5	0,771	0,698	59,1	1,299	0,906	1,002
Тверь	44,9	69,0	45,6	0,661	46,1	1,027	0,668	57,8	1,268	0,838	1,287
Ярославль	46,9	54,6	40,4	0,740	41,1	0,876	0,753	57,6	1,426	1,055	1,228
Иркутск	н/д	н/д	н/д	–	46,0	–	–	57,2	–	–	–
Красноярск	54,3	63,7	40,0	0,628	40,3	0,742	0,633	56,2	1,405	0,882	1,035
Пермь	56,8	61,4	41,5	0,676	42,4	0,746	0,691	53,4	1,287	0,870	0,940
Владимир	н/д	н/д	н/д	–	41,6	–	–	51,3	–	–	–
Кемерово	45,8	54,0	39,9	0,739	40,3	0,880	0,746	50,2	1,258	0,930	1,096
Новгород	н/д	н/д	н/д	–	40,2	–	–	н/д	–	–	–
Уфа	45,8	55,5	41,8	0,753	41,0	0,895	0,739	н/д	–	–	–
Барнаул	н/д	43,3	31,5	0,727	34,4	–	0,794	48,1	1,527	1,111	–
Чебоксары	н/д	н/д	н/д	–	32,0	–	–	48,1	–	–	–
Ижевск	45,4	51,8	33,0	0,637	33,3	0,733	0,643	46,4	1,406	0,896	1,022
Рязань	36,9	42,0	35,4	0,843	35,4	0,959	0,843	46,2	1,305	1,100	1,252
Омск	44,2	45,6	32,5	0,713	33,4	0,756	0,732	44,7	1,375	0,980	1,011
Челябинск	н/д	51,7	36,8	0,712	37,2	–	0,719	44,4	1,207	0,859	–
Тольятти	н/д	н/д	н/д	–	н/д	–	–	43,5	–	–	–
Стерлитамак (Башкортостан)	26,3	29,1	23,0	0,790	22,9	0,871	0,787	40,3	1,752	1,385	1,532
Ульяновск	30,5	36,9	30,8	0,835	31,0	1,016	0,840	39,9	1,295	1,081	1,308
Ставрополь	н/д	н/д	н/д	–	33,1	–	–	34,9	–	–	–
Шахты (Ростовская область)	22,1	31,2	25,8	0,827	27,0	1,222	0,865	30,3	1,174	0,971	1,371

Если же брать за характерные точки декабрь 2007 г. (отсутствие явных признаков кризиса) и декабрь 2009 г. (окончание календарного года повсеместного падения цен, после чего в большинстве городов состоялся переход к колебательной стабильности), то явно выделяются Москва с Подмосковьем, Санкт-Петербург, Тверь, Ульяновск и Шахты, где даже к началу 2010 г. цены превышали уровень декабря 2007 г., не исчер-

пав и после заметного падения потенциал их роста в месяцы, непосредственно предшествовавшие кризису. Именно это обстоятельство предопределило относительно небольшое (не более 17–18%) падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за 2008–2009 гг. 23,3% (2008 г. – 13,1, 2009 г. – 8,8%)) стоимости жилья (индекс IGS)¹ в этих городах за 2 года (2008–2009 гг.), тогда как в большинстве уральских и сибирских городов (Екатеринбург, Тюмень, Новосибирск, Омск, Пермь, Красноярск, Ижевск) оно составило порядка 33–40% (табл. 29).

В 2010 г. в Москве началось плавное повышение цен (прирост более 10%), но в большинстве городов выборки возобладала колебательная стабильность. Прирост цен в номинальном выражении, имевший место в большинстве городов, не превышал темп инфляции. Поэтому помимо Москвы реальное удорожание жилья произошло только в Казани и Новосибирске. В четырех городах (Нижний Новгород, Новгород, Ставрополь, Шахты) продолжалось падение номинальных цен, а в Челябинске они остались на уровне годичной давности.

В 2011 г. номинальные цены выросли уже во всех без исключения городах выборки. Прирост находился в диапазоне от 2 до 20%, причем в подавляющем большинстве городов выборки его темп позволял говорить об удорожании жилья с учетом инфляции. Небольшое исключение составили пять городов (Нижний Новгород, Новосибирск, Иркутск, Ставрополь и Шахты), где цены на жилье выросли в меньшей степени, а также Тверь, где наблюдалось примерное равенство этих показателей.

В 2012 г. продолжался повсеместный рост цен на жилье, причем в отличие от предыдущего года его темп во всех без исключения городах превышал темпы инфляции. В основной массе городов, входящих в выборку, прирост номинальных цен на жилье составил более 10%. Особо следует выделить Стерлитамак (более 41%), Нижний Новгород (более 30%) и Чебоксары (23%). В группу городов, где прирост находился в наиболее умеренном диапазоне (от 7,5 до 10%), вошли Екатеринбург, Владимир, Шахты, Москва, Подмосковье и Санкт-Петербург, причем в Москве в последнем квартале 2012 г. цены превысили отметку в 200 тыс. руб. за кв. м.

В большинстве городов анализируемой выборки цены выросли в большей степени, нежели в 2011 г. Исключение составили Москва, Екатеринбург, Тюмень, Ярославль, где наблюдалось замедление прироста цен, и Владимир, где он остался на уровне предыдущего года. Что же касается цен на жилье в реальном выражении (с исключенной годовой инфляцией на потребительском рынке 6,6%) (индекс IGS) в 2012 г., то помимо указанных выше городов с замедлением номинального роста цен (включая и Владимир) оно имело место только в Санкт-Петербурге (табл. 27, 29).

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр} / I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях, $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

**Динамика цен на жилье в городах России в 2007–2012 гг.,
включая индексы номинальных и реальных цен**

Город	Декабрь 2007 г., тыс. руб./кв. м	Декабрь 2009 г.		Декабрь 2011 г.			Декабрь 2012 г.					
		руб./ кв. м	индекс цен к декабрю 2007 г.		тыс. руб./кв. м	индекс цен к декабрю 2010 г.		тыс. руб./кв. м	индекс цен к декабрю 2011 г.		индекс цен к декабрю 2007 г.	
			номи- наль- ный	реаль- ный		номи- наль- ный	реаль- ный		номи- наль- ный	реаль- ный	номи- наль- ный	реаль- ный
Москва	133,4	153,0	1,147	0,930	185,5	1,101	1,038	203,0	1,094	1,026	1,522	1,003
Санкт-Петербург	78,6	81,1	1,032	0,837	88,3	1,073	1,011	95,0	1,076	1,009	1,209	0,797
Московская область	62,3	71,5	1,148	0,931	78,1	1,070	1,008	84,3	1,079	1,012	1,353	0,892
Екатеринбург	64,1	53,0	0,827	0,671	63,8	1,150	1,084	70,1	1,099	1,031	1,094	0,721
Ростов-на-Дону	52,0	48,4	0,931	0,755	55,8	1,105	1,041	62,8	1,125	1,055	1,208	0,796
Нижний Новгород	49,0	46,4	0,947	0,768	47,0	1,026	0,967	61,3	1,304	1,223	1,251	0,825
Казань	40,7	38,0	0,934	0,757	51,5	1,198	1,129	н/д	–	–	–	–
Тюмень	53,7	43,1	0,803	0,651	53,0	1,167	1,100	59,4	1,121	1,052	1,106	0,729
Новосибирск	59,0	45,5	0,771	0,625	50,8	1,022	0,963	59,1	1,163	1,091	1,002	0,661
Тверь	44,9	46,1	1,027	0,833	52,5	1,061	1,000	57,8	1,101	1,033	1,287	0,848
Ярославль	46,9	41,1	0,876	0,711	50,5	1,180	1,112	57,6	1,141	1,070	1,228	0,809
Иркутск	н/д	46,0	–	–	50,2	1,031	0,972	57,2	1,139	1,068	–	–
Красноярск	54,3	40,3	0,742	0,602	48,8	1,122	1,057	56,2	1,152	1,081	1,035	0,682
Пермь	56,8	42,4	0,746	0,605	48,4	1,098	1,035	53,4	1,103	1,035	0,940	0,620
Владимир	н/д	41,6	–	–	46,7	1,099	1,036	51,3	1,099	1,031	–	–
Кемерово	45,8	40,3	0,880	0,714	44,4	1,094	1,031	50,2	1,131	1,061	1,096	0,722
Новгород	н/д	40,2	–	–	42,7	1,070	1,008	н/д	–	–	–	–
Уфа	45,8	41,0	0,895	0,726	49,2	1,121	1,057	н/д	–	–	–	–
Барнаул	н/д	34,4	–	–	40,2	1,145	1,079	48,1	1,197	1,123	–	–
Чебоксары	н/д	32,0	–	–	39,1	1,157	1,090	48,1	1,230	1,154	–	–
Ижевск	45,4	33,3	0,733	0,595	39,6	1,135	1,067	46,4	1,172	1,099	1,022	0,674
Рязань	36,9	35,4	0,959	0,778	40,8	1,082	1,020	46,2	1,132	1,062	1,252	0,825
Омск	44,2	33,4	0,756	0,613	38,2	1,076	1,014	44,7	1,170	1,098	1,011	0,667
Челябинск	н/д	37,2	–	–	39,9	1,073	1,011	44,4	1,113	1,044	–	–
Тольятти	н/д	н/д	–	–	37,9	–	–	43,5	1,148	1,077	–	–
Стерлитамак (Башкортостан)	26,3	22,9	0,871	0,706	28,5	1,203	1,134	40,3	1,414	1,326	1,532	1,001
Ульяновск	30,5	31,0	1,016	0,824	34,2	1,075	1,013	39,9	1,167	1,095	1,308	0,862
Ставрополь	н/д	33,1	–	–	31,6	1,036	0,976	34,9	1,104	1,036	–	–
Шахты (Ростовская область)	22,1	27,0	1,222	0,990	27,6	1,049	0,989	30,3	1,098	1,030	1,371	0,904

Закономерен вопрос о том, насколько преодолены последствия кризиса к настоящему времени.

В декабре 2012 г. цены во всех городах выборки были больше минимальных значений, наблюдавшихся в период 2007–2010 гг. Наиболее заметным превышением минимумов выделялись Стерлитамак (более 75%), Барнаул (около 53%), Ярославль (около 43%), Красноярск и Ижевск (около 41%). Наиболее скромным относительно минимума был рост цен в Подмосковье, Санкт-Петербурге и Шахтах (17–18%).

Однако превышение предкризисных максимумов было характерно лишь для меньшей части выборки – Стерлитамак (38,5%), Тюмень и Барнаул (около 12%), Рязань (10%), Ульяновск (более 8%), Москва (6%), Ярославль (5,5%), Екатеринбург (более 4%). В то же время уровень цен декабря 2007 г. превышен во всех городах, кроме Перми. Здесь группу лидеров образуют Москва, Стерлитамак (более 52–53%), Шахты (более 37%), Подмосковье (более 35%), Ульяновск (около 31%).

Одним из наиболее интересных результатов развития рынка жилья в условиях кризиса и посткризисный период можно считать относительное удешевление жилья на вторичном рынке с учетом инфляции. Цены на него за 5 лет (2008–2012 гг.) в реальном выражении (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за указанные 5 лет 51,7% (2008 г. – 1,131, 2009 г. – 1,088, 2010 г. – 1,088, 2011 г. – 1,061, 2012 г. – 1,066)) упали почти во всех городах выборки, исключая Москву и Стерлитамак. В лидерах удешевления (более чем на 30%) оказались Пермь, Омск, Ижевск, Красноярск.

Таким образом, подводя итог, можно отметить, что к декабрю 2012 г. в 9 городах (Нижний Новгород, Екатеринбург, Ярославль, Москва, Ульяновск, Барнаул, Рязань, Тюмень, Стерлитамак) из 21¹, представленного в выборке, цены достигли предшествующего максимума и превысили его. Три города (Ростов-на-Дону, Омск, Шахты) вплотную приблизились к этой величине. Еще в 9 городах уровень цен отставал от нее на 7–16% (рис. 13).

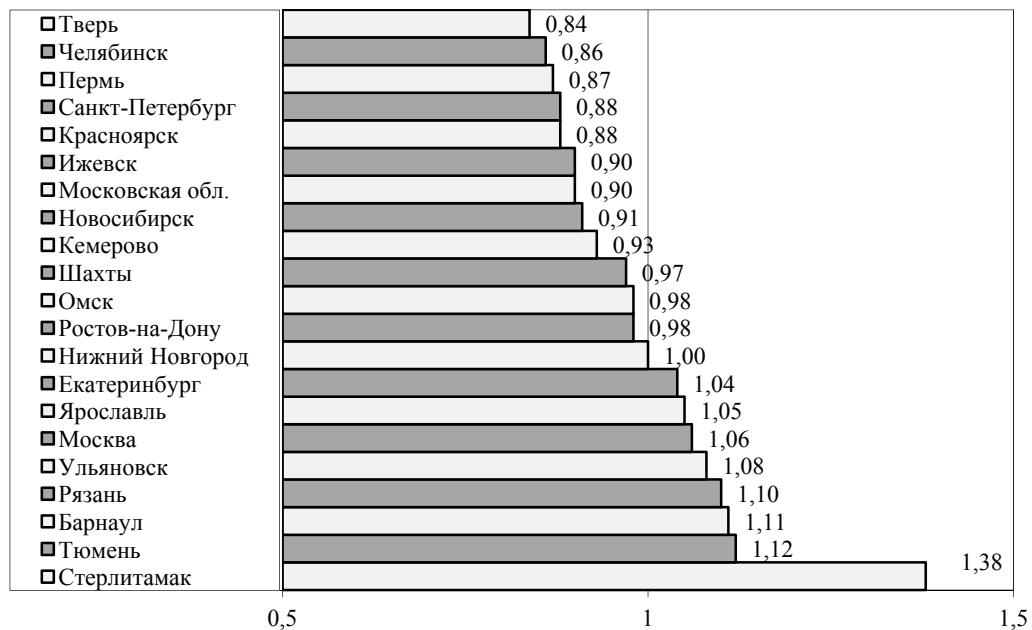


Рис. 13. Индексы цен на вторичном рынке жилья в декабре 2012 г. относительно ранее достигнутого максимума

Проведенное изучение закономерностей посткризисного восстановительного роста цен позволяет заключить, что в среднем их уровень быстрее восстанавливается в городах с меньшим и средним падением.

Однако разброс в темпах восстановления цен достаточно велик, что определяется как объективными различиями в социально-экономическом положении регионов, так и

¹ Вся выборка, представленная в табл. 25–28, включает около 30 городов. Однако далеко не по всем из них имеются данные, позволяющие делать необходимые сопоставления.

специфическими факторами, влияющими на состояние рынка жилья в отдельном регионе.

Отметим некоторые из них применительно к конкретным городам. Например, в Стерлитамаке аналитики отмечают рост инвестиционных (спекулятивных) сделок, что подхлестывает рост цен. В Казани небывалый рост цен связывают с празднованием тысячелетия города, а также подготовкой к проведению Универсиады в 2013 г. В Санкт-Петербурге произошло вымывание дешевого предложения, и в условиях снижения темпов роста доходов населения снизился спрос на ипотечные кредиты, что способствовало торможению роста цен.

В Москве же, где растет доля предложения массового жилья и снижается доля престижного, напротив, резко выросло количество ипотечных сделок (в связи с большей доступностью ипотечных кредитов уменьшенного размера), превысив докризисные максимумы, что способствовало росту цен. В российской столице в 2012 г. число ипотечных сделок увеличилось на 29%, а всего в кредит покупалась каждая третья квартира (почти 32 тыс. из 96,7 тыс. сделок)¹. И активность рынка в Москве по общему количеству сделок купли-продажи, по данным Росреестра, выросла на 6% против 6,5% в 2011 г. и 53,9% в 2010 г.².

Динамика цен на первичном рынке жилья

Сопоставление цен на вторичном и первичном рынках показывает, что в целом динамика цен на первичном рынке жилья была близка к динамике цен вторичного рынка. Однако с началом кризиса в Москве, Ижевске застройщики не спешили начинать снижение цен, несмотря на катастрофическое падение спроса. В других городах их ценовая политика была более разумной, что способствовало поддержанию оборотов рынка.

В итоге после возвращения на траекторию роста цены на первичном рынке в Москве осенью 2011 г. превысили отметку в 200 тыс. руб. за кв. м и ранее достигнутый максимум, стабильно опережая его на протяжении всего 2012 г. (в декабре – более чем на 13%). В Тюмени эта величина была превышена в первые месяцы 2012 г., а к концу года превышение составило более 11%. В Подмосковье, Нижнем Новгороде и Новосибирске достижение максимума произошло только в завершающем квартале 2012 г. В Санкт-Петербурге, Рязани, Перми и Ижевске индекс цен первичного рынка к ранее достигнутому максимуму находился в диапазоне от 0,86 до 0,93.

Как и годом ранее, цены на вторичном рынке жилья в большинстве городов были выше, чем на первичном. Явным исключением выступала Москва, где средняя удельная цена жилья на вторичном рынке в 2012 г. была на 12–16% ниже, чем на первичном. В Челябинске эти показатели были довольно близки.

¹ В целом же стране, по данным Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), доля ипотечных сделок составила примерно 20% (в 2011 г. – 17,6%).

² Жить в кредит не запретишь. РБК daily, 14.01.2013.

В остальных городах в 2012 г. средняя цена на вторичном рынке была выше, чем на первичном, колеблясь в течение года в довольно большом диапазоне: в Нижнем Новгороде – на 4–8%, в Ижевске – на 7–13%, в Перми – на 7–20%, в Санкт-Петербурге – на 12–17%, в Московской области – на 18–27%, в Тюмени – на 19–21%, в Новосибирске – на 16–24%, в Рязани – на 16–33%.

Основным фактором, определяющим такое соотношение, являются прежде всего количественные и качественные различия в структуре жилого фонда на этих рынках.

Так, в Москве на первичном рынке около половины предложения составляют квартиры в домах повышенной комфортности (бизнес-класса и элитного класса), расположенные, как правило, в центральных и других престижных районах. В других городах основную массу предложения составляют дома массового класса (экономкласс и комфорт-класс), которые хотя и отличаются по качеству проекта в лучшую сторону от домов старого жилищного фонда, но расположены по преимуществу в отдаленных от центра города районах, в микрорайонах с отсутствующей или неразвитой транспортной и социальной инфраструктурой.

Другим фактором, работающим на снижение уровня цен в новостройках относительно готового жилья, являются скидки застройщиков (от 20 до 40% от предполагаемой цены квартир после сдачи объектов в эксплуатацию) при приобретении покупателями жилья в виде договоров долевого участия на ранних стадиях строительства. Разумеется, имеются и противоположные примеры: в Екатеринбурге компания «Ренова-Строй» ввела в практику продажу квартир в районе «Академический» только после завершения строительства, а в Челябинске об этом объявила компания «Жилстрой-9». Однако это является, скорее, исключением.

Разумеется, соотношение цен на первичном и вторичном рынках жилья, изменяясь во времени, зависит не только от качества строящегося жилья, но также и от состояния рынка: во время кризиса застройщики разных регионов своей ценовой политикой по-разному реагировали на изменение спроса.

Весьма интересны различия между Москвой и Подмосковьем в используемых схемах приобретения жилья на первичном рынке.

По данным за 2012 г., преобладающим в Московской области являлся механизм долевого участия в соответствии с требованиями известного закона № ФЗ-214 (89% всех сделок), тогда как в Москве долевое участие охватывало менее половины рынка (46%), хотя, по данным столичного Росреестра, в 2012 г. было зарегистрировано в 2,7 раза больше таких сделок (12 107), нежели годом ранее. Во многом относительно слабая распространенность долевой схемы заменялась в Москве покупкой жилья по предварительному договору (около 1/3 всех сделок против символического 1% в Подмосковьи) и существенно большим распространением жилищно-строительной кооперации (ЖСК) (20% против 8% в Подмосковьи). Приобретение квартиры по простому договору купли-

продажи по аналогии со сделкой на вторичном рынке занимает мизерную долю первичного рынка (1% – в Москве и 2% – в Московской области)¹.

Указанные различия внутри столичного региона хорошо иллюстрируют взаимосвязь между качественными различиями в структуре вводимого в строй жилого фонда и применяемыми схемами приобретения жилья. В основе более слабого распространения долевой схемы в Москве лежит на порядок больший (по сравнению с Московской областью) удельный вес элитного жилья и жилья бизнес-класса, покупатели которого не нуждаются в договорах долевого участия. В Подмоскowie же, где в новостройках преобладает жилье экономкласса, покупатели, как правило, настаивают на регистрации таких договоров, что не спешат делать московские застройщики без особых стимулов со стороны покупателей дорогого жилья.

В отличие от механизма долевого участия, предусматривающего специальные нормы по защите прав дольщиков², покупка жилья по предварительному договору является более рискованной в силу того, что его предметом является только намерение сторон, а законными такие сделки считаются при условии наличия у застройщика разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Известная вероятность банкротства продавца, как и в случае с долевым участием, дополняется рисками двойных продаж.

Участие в жилищно-строительной кооперации, имея в качестве основного достоинства возможность долговременной выплаты пая, предполагает вступление в право собственности только после ее полного завершения, обязанность уплаты членских взносов, зависимость от решений общего собрания с риском исключения из его членов без объявления причин, вероятность столкнуться с увеличением стоимости квартиры в силу отсутствия у ЖСК обязательств по ее фиксации, как и по устранению строительных дефектов.

Помимо указанных схем потенциально возможно использование еще двух: жилищно-накопительные кооперативы и договора инвестирования. Однако на рынке новостроек они фактически отсутствуют по причине сложности первой из них и ограничения привлечения средств по договорам инвестирования только юридическими лицами³.

6.5.4. Жилищное кредитование

На 1 декабря 2012 г., по данным ЦБ РФ, 664 кредитные организации предоставили с начала года 611 487 ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) на сумму 904,56 млрд руб., что на 47,3% превышает объем ИЖК, предоставленных на 1 декабря 2011 г., и на

¹ Грекова О. Чрезвычайные метры // Московский комсомолец, 15–21 февраля 2013 г.; Новая Москва принесла столице рекорд по продаже квартир, <http://news.rambler.ru>, 14 января 2013 г.

² Регистрация застройщиком прав собственности или аренды на земельный участок, получение им разрешения на строительство и опубликование проектной декларации, регистрация договоров долевого участия в Росреестре, обязанность застройщика по выплате неустойки при нарушении обязательств, право покупателя требовать безвозмездного устранения строительных дефектов, компенсации за самостоятельный ремонт или уменьшения стоимости квартиры.

³ До принятия поправок в закон № ФЗ-214 договора инвестирования могли заключать и физические лица.

37,93% больше, чем за весь предкризисный 2008 г. В III кв. 2012 г. выдано ИЖК на сумму 203,6 млрд руб., что на 35,76% больше, чем за III кв. 2008 г. (рис. 14).



* октябрь-ноябрь.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 14. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2006–2012 гг.

В III кв. 2012 г. доля ИЖК в объеме потребительского кредитования выросла на 0,98 п.п. по сравнению с III кв. 2011 г. и достигла 14,25% (рис. 15). Объем потребительского кредитования в III кв. 2012 г. (1889,5 млрд руб.) превысил максимальное докризисное значение за II кв. 2008 г. на 48,14%.



*октябрь-ноябрь 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 15. Динамика объема ИЖК, предоставленных физическим лицам за квартал, в % от объема потребительских кредитов за квартал, 2006–2012 гг.

По данным Росреестра, доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, растет с 2009 г. По данным за 2012 г., каждая пятая сделка с жильем обременена ипотекой (табл. 30).

Таблица 30

Доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, %

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Январь–ноябрь 2012
4,2	9,5	15,6	16,9	11,9	14,6	17,6	20,5

Источник: ОАО «АИЖК»; по данным Росреестра.

Объем предоставленных ИЖК составил 1,59% на 1 октября 2012 г. от соответствующего значения ВВП против 1,31% за 2011 г. Наибольшего значения в долях ВВП этот показатель достигал в 2007 г. (1,67% ВВП) (рис. 16). Задолженность по ИЖК составила 4,11% на 1 октября 2012 г. от соответствующего значения ВВП, что превышает на 1,4 п.п. показатель за 2011 г. и на 1,51 п.п. – наибольшее предкризисное значение 2008 г.



*январь–сентябрь 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 16. Динамика ипотечного жилищного кредитования в % от ВВП, 2005–2012 гг.

В 2012 г. продолжились рост остаточной задолженности по ИЖК в рублях и снижение доли просроченной задолженности по ИЖК в рублях в остаточной задолженности (рис. 17). На 1 декабря 2012 г. по сравнению с 1 декабря 2011 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 42,41% и составила 1797,73 млрд руб., а просроченная задолженность уменьшилась на 4,65% и составила 24,8 млрд руб., или 1,38% от остаточной

задолженности. В эти же сроки остаточная задолженность по ИЖК в иностранной валюте уменьшилась на 23,22% и составила 125,73 млрд руб., а просроченная задолженность увеличилась на 0,75% и составила 19,3 млрд руб., или 15,35% от остаточной задолженности (рис. 17). Доля суммарной просроченной задолженности от суммарной остаточной задолженности снизилась и на 1 декабря 2012 г. составила 2,29%.



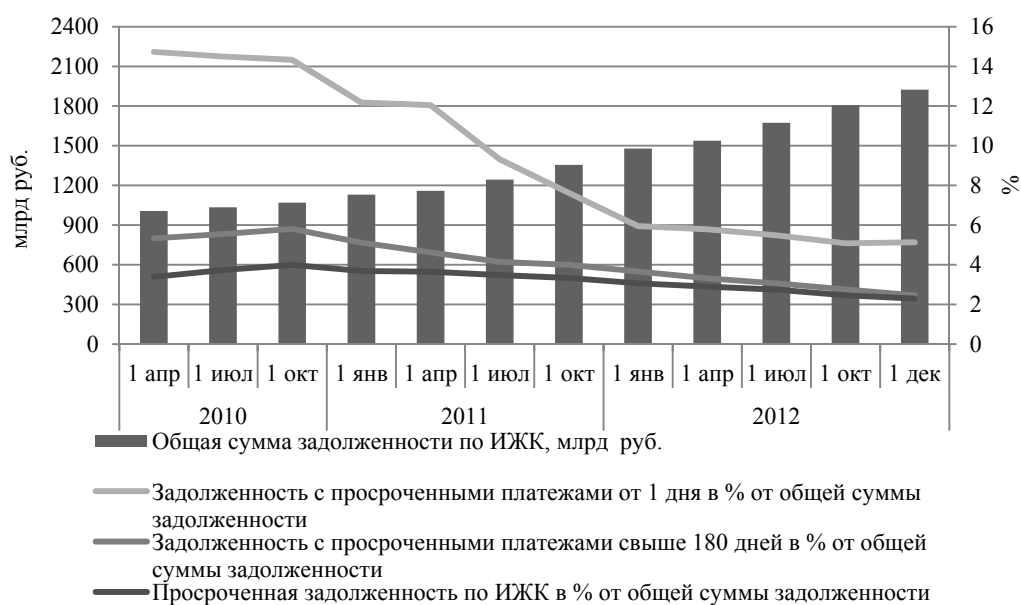
*на 1 декабря 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 17. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам, 2007–2012 гг.

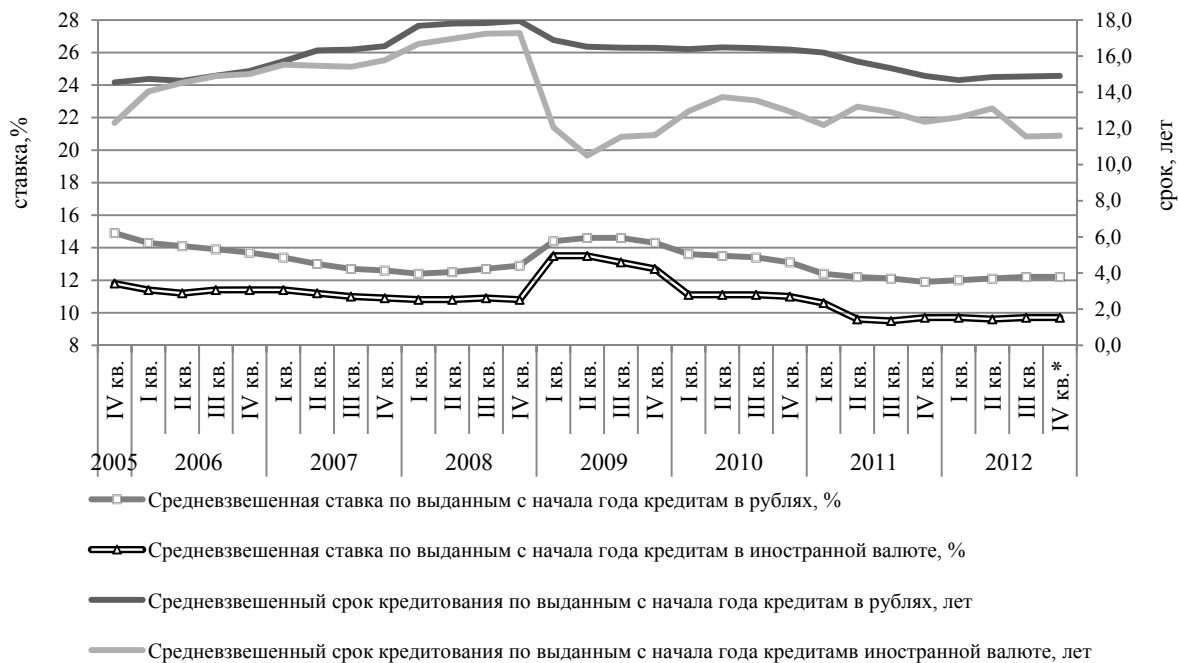
В 2012 г. продолжилось увеличение как остаточной задолженности по ИЖК, не имеющим просроченных платежей, так и ее доли в общей сумме задолженности (рис. 18). На 1 декабря 2012 г. доля такой задолженности (1824,8 млрд руб.) в общей сумме задолженности составила 94,87%, что на 0,81 п.п. больше, чем на 1 января 2012 г. Доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность дефолтных кредитов) в общей сумме задолженности уменьшилась на 1 декабря 2012 г. относительно 1 января 2012 г. на 1,2 п.п.

Снижение средневзвешенной ставки по выданным с начала года ИЖК в рублях, имевшее место на протяжении 2010 и 2011 гг., сменилось в 2012 г. ростом с 11,9% на 1 января 2012 г. до 12,2% на 1 декабря 2012 г. (рис. 19). Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте увеличивается с 9,4% на 1 марта 2012 г. до 9,7% на 1 декабря 2012 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в рублях на 1 декабря 2012 г. составил 14,91 года, а по ИЖК в иностранной валюте на 1 декабря 2012 г. составил 11,59 года.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 18. Динамика задолженности по ипотечным жилищным кредитам и просроченной задолженности по срокам задержки платежей, 2010–2012 гг.

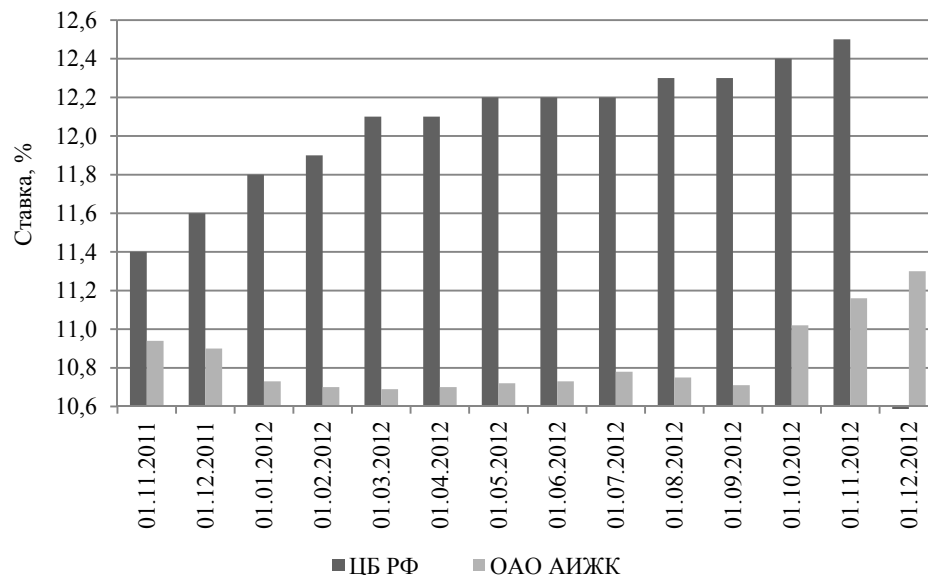


*на 1 декабря 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 19. Средневзвешенные данные по ИЖК, выданным с начала года, в рублях и иностранной валюте, 2004–2012 гг.

По данным ЦБ РФ, по России в целом средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях выросла с 11,4% в ноябре 2011 г. до 12,5% в ноябре 2012 г. (рис. 20). По данным ОАО «АИЖК», средневзвешенная ставка по рефинансированным в течение месяца ИЖК в рублях начала расти позже и увеличилась с 10,7% в апреле 2012 г. до 11,3% в декабре того же года.



Источник: данные ЦБ РФ и ОАО «АИЖК».

Рис. 20. Динамика средневзвешенной процентной ставки по выданным в течение месяца ИЖК в рублях, ноябрь 2011 г. – декабрь 2012 г.

Доля первой группы из 5 кредитных организаций с наибольшими активами в общем объеме предоставленных за год ИЖК снизилась на 1 ноября 2012 г. до 52,18% против 53,76% в 2011 г. и 54,02% в 2010 г. (рис. 21). Доля второй группы из 15 кредитных организаций увеличилась на 1 ноября 2012 г. до 22,39%. При общей тенденции к снижению доли просроченной задолженности в общей задолженности по России вторая группа кредитных организаций на 1 декабря 2012 г. сохраняет наибольшее значение доли просроченной задолженности (3,5%), т.е. имеет наиболее рискованный портфель ИЖК. На 1 декабря 2012 г. две первые группы охватывают три четверти рынка ИЖК (74,58%).

На 1 декабря 2012 г. доля объема выданных с начала года ИЖК в иностранной валюте в общем объеме ИЖК снизилась до 1,33%, а доля задолженности по ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности – до 6,54%. Наряду с этим доля просроченной задолженности по ИЖК в иностранной валюте в суммарной просроченной задолженности варьирует в пределах 44% (рис. 22).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 21. Динамика объемов выданных ИЖК и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов, 2010–2012 гг.



*январь–ноябрь 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 22. Соотношение рубли/валюта по ипотечным жилищным кредитам, 2005–2012 гг.

По экспертной оценке ОАО «АИЖК», доля ипотечного кредитования на первичном рынке жилья растет и в январе–ноябре 2012 г. составила 20,0% от общего объема ИЖК, превысив показатель 2011 г. на 5,0 п.п. (табл. 31).

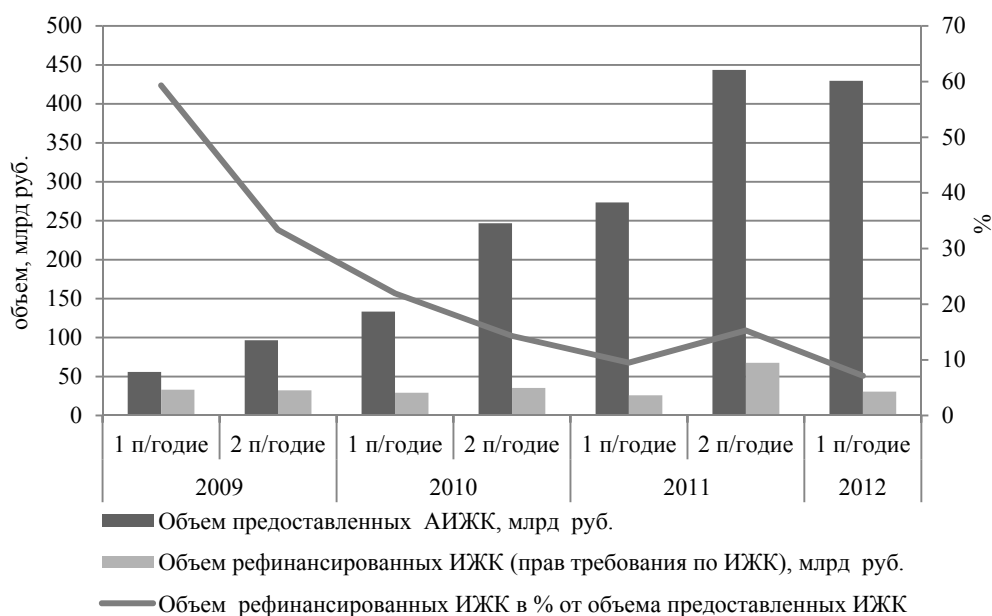
Таблица 31

Динамика ИЖК на первичном и вторичном рынках жилья

	2008	2009	2010	2011	январь– ноябрь 2012 г.	Прогноз: 2013 г.
Ипотечные кредиты на приобретение жилья на вторичном рынке						
Сумма кредита, млрд руб.	534,9	136,9	340,1	609,4	723,6	760–920
Число кредитов, тыс. шт.	285,1	116,7	270,2	445	489,2	507–613
Площадь жилья, млн кв. м	13,5	3,7	8,1	16,3	18,8	21–24,3
Ипотечные кредиты на приобретение жилья на первичном рынке						
Сумма кредита, млрд руб.	120,9	15,6	38,8	107,5	180,9	190–230
Число кредитов, тыс. шт.	64,4	13,3	30,8	78,5	122,3	127–153
Площадь жилья, млн кв. м	3,3	0,5	1,2	3,2	5,4	5,9–6,8
Объем первичного рынка ИЖК в % от общего объема предоставленных ИЖК						
Сумма кредита	18,4	10,2	10,2	15,0	20,0	20,0
Число кредитов	18,4	10,2	10,2	15,0	20,0	20,0
Площадь жилья	19,6	11,9	12,9	16,4	22,3	21,9

Источник: экспертная оценка ОАО «АИЖК».

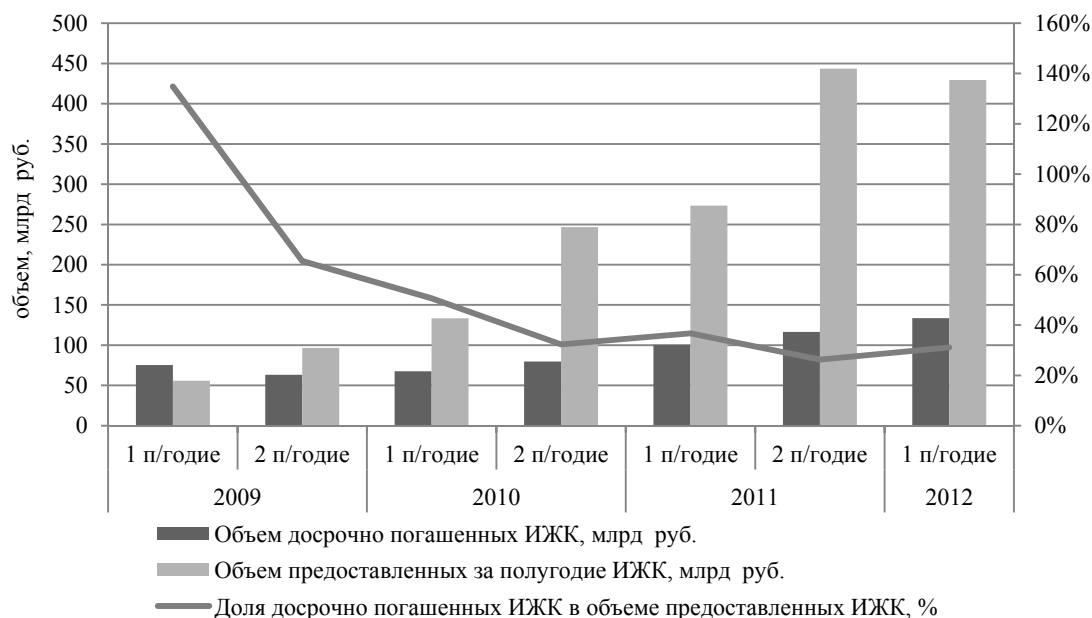
В первом полугодии 2012 г., по данным ЦБ РФ, 131 организация (из них 30 кредитные) рефинансировала ИЖК с продажей пула (прав требования по ипотечным жилищным кредитам) на сумму 30,71 млрд руб. (рис. 23), что составило 7,15% от объема предоставленных за первое полугодие ИЖК. На долю кредитных организаций пришлось 29,56% объема рефинансирования, а на долю 92 специализированных организаций-резидентов – 65,5% объема рефинансирования.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 23. Динамика рефинансирования ИЖК (прав требования), 2009–2012 гг.

На 1 июля 2012 г. досрочно погашено средствами заемщиков ИЖК на 108,65 млрд руб., что на 35,13% больше, чем на 1 июля 2011 г. От объема предоставленных в первом полугодии кредитов эта сумма составила 25,3%. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено 2,05 млрд руб. (рис. 24).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 24. Динамика досрочного погашения ИЖК, 2009–2012 г.

В 2012 г. ОАО «АИЖК» рефинансировало 45 489 ипотечных кредитов в рублях на сумму 61,39 млрд руб. (табл. 32), превышающую итог 2011 г. на 10,14 млрд руб. Ставка выкупа агентством закладных составила в январе–ноябре 2012 г. 10,63% (по стандартным продуктам: «Стандарт», «Новостройка», «Молодые учителя – стандарт», «Молодые ученые» и «Военная ипотека»), что на 1,57 п.п. меньше, чем средневзвешенная за этот же период времени ставка по данным ЦБ РФ по Российской Федерации.

Таблица 32

Выкуп ОАО «АИЖК» закладных в 2012 г. (на 1 января 2013 г.)

	По всем продуктам	Стандартный продукт	Военная ипотека	Материнский капитал	Новостройка	Прочие
Выкуп закладных, шт.	45489	27587	8313	4279	5223	87
Выкуп закладных, тыс. руб.	61390454	32505840	16593420	5913840	6113801	263553
Средняя стоимость закладной, тыс. руб.	1350	1178	1996	1382	1171	3029

Источник: данные ОАО «АИЖК».

По данным ОАО «АИЖК», за период с 1 октября 2009 г. по 1 декабря 2012 г. в рамках программы «Стимул» агентством приняты обязательства на сумму 79,93 млрд руб., из которых 17,08 млрд руб. уже вложены в исполнение обязательств. Из 54,26 млрд

руб., выданных банками юридическим лицам на жилищное строительство в рамках программы «Стимул» под среднюю ставку 12,75%, агентство рефинансировало 33,39 млрд руб. по ставке 7,71%.

По данным ОАО «АИЖК», жилищную ипотеку молодым учителям по программе, предложенной агентством в сентябре 2012 г., выдают лишь в 12% регионов. По условиям программы при относительно низкой ставке в 8,5% заемщики могут получить совместное (федерального казначейства и региональных бюджетов) субсидирование по кредиту при 10%-м первоначальном взносе. Главным препятствием, наряду с низкими зарплатами учителей, являются сложности с выделением средств из региональных бюджетов.

6.5.5. Перспективы развития рынка жилья

Прогнозирование динамики ценообразования на российском рынке жилья в предшествующие годы исходило из того, что в 2010 г. на нем наступила стабилизация цен, а начало роста цен ожидалось в 2011–2012 гг., причем рост ожидался не столь быстрым, как в 2000–2001 гг. (форма тренда – L).

Прогноз на 2011 г. и последующие годы выполнялся по новой методике, в основе которой лежала зависимость темпов роста цен от темпов роста среднедушевых доходов для различных типов рынка^{1,2}.

По этой же методике выполнялся прогноз на 2012 и 2013 гг.

Данные по темпам роста реальных доходов населения и ожидаемой инфляции были взяты из Среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ на 2011 г. и на 2012–2013 гг.³ и соответствующих региональных прогнозов, в которых динамика основных социально-экономических показателей была близка к среднероссийской, за исключением Пермского края⁴. Тип рынка на 2012 г. был принят для Москвы – развивающийся, для Санкт-Петербурга, Московской области – стабильный в первом полугодии и развивающийся во втором полугодии, а для Перми (с учетом пониженного роста реальных доходов, а также повышенной инфляции) – стабильный на протяжении всего года.

Сопоставление фактических данных и прогноза на 2012 г. показывает, что он в основном подтвердился. В Москве, Санкт-Петербурге и Московской области имело место

¹ Стерник Г.М., Стерник С.Г. Типология рынков недвижимости по склонности к образованию ценовых пузырей // Имущественные отношения в РФ. 2009. № 8. С. 18–28.

² Стерник Г.М. Методика прогнозирования цен на жилье в зависимости от типа рынка // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 1. С. 43–47.

³ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20100923_07. Показатели уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011–2013 гг. http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20101217_03.

⁴ Исходные условия для формирования вариантов развития экономики Пермского края на период до 2012 г. (основные сценарные условия). <http://www.gorodperm.ru>. В них предусматривается замедленный темп прироста реальных доходов населения (2%) и более высокая инфляция на региональном уровне (12,5%).

незначительное отклонение от прогноза в меньшую сторону, связанное с меньшим по сравнению с правительственным прогнозом ростом доходов населения.

Прогноз на 2013 г. рассчитан по той же методике и при исходных данных о темпах роста доходов населения, заложенных в правительственной Среднесрочной программе, и представлен на *рис. 24*.

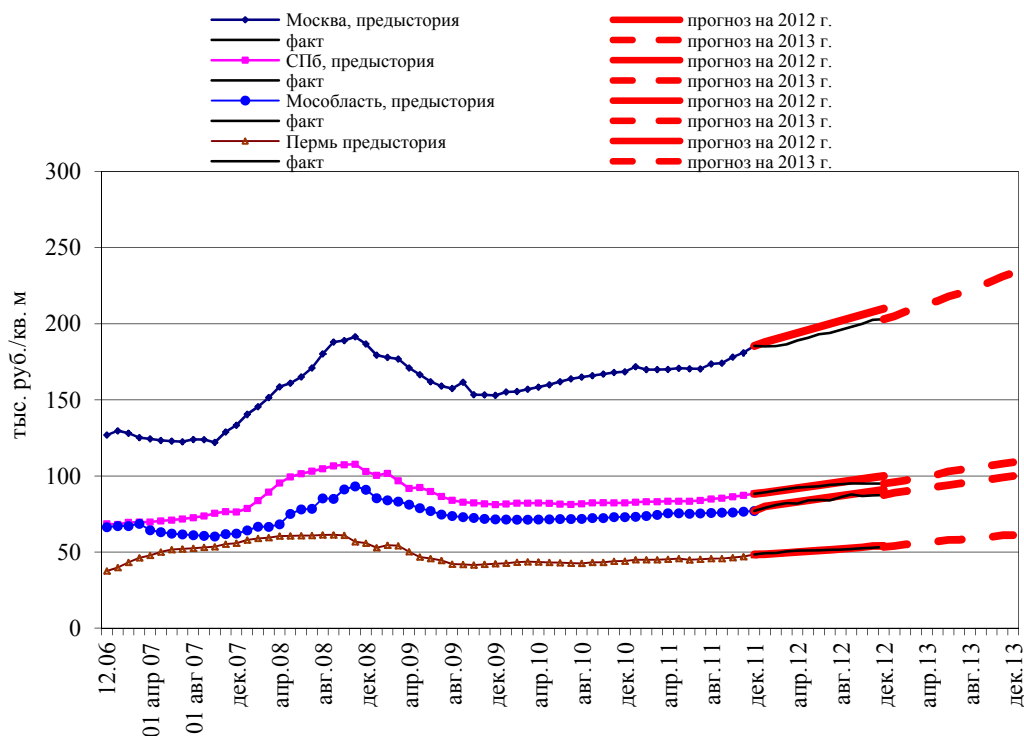


Рис. 25. Прогноз цен предложения на вторичном рынке жилья

Исходя из текущей макроэкономической ситуации (сравнительно высокие цены на нефть, укрепляющийся рубль, сокращение оттока капитала, несколько уменьшающаяся инфляция), в 2013 г. можно ожидать небольшое повышение доходов населения, что является основным фактором для динамики цен на рынке жилья. Темпы роста цен на рынке жилья могут вырасти при дальнейшем увеличении доходов населения. При сохранении же динамики этого показателя, характерной для 2012 г., можно ожидать, что рост цен в Москве и остальных городах составит от 8 до 14%.

Таким образом, в целом на российском рынке жилья в 2012 г. наблюдалось хоть и медленное, но уверенное восстановление цен и объемов ввода жилья.

В рамках анализируемой выборки в более чем 40% городов из тех, по которым имеются данные, достигнуты и превышены предыдущие максимальные значения цен на вторичном рынке, в остальных выход на этот уровень вполне реален в течение 2013–2014 гг. Можно ожидать, что возвращение к докризисному уровню произойдет в Шахтах, Омске, Кемерове в начале 2013 г., в Новосибирске, Московской области, Ижев-

ске – в конце наступившего года, а в Красноярске, Санкт-Петербурге, Перми, Челябинске, Твери – в первом полугодии 2014 г.

6.6. Военная экономика и военная реформа в России

Начало 2012 г. в Вооруженных Силах (ВС) было омрачено чрезвычайным происшествием с ракетной атомной подводной лодкой (АПЛ) К-84 «Екатеринбург» и его тяжкими последствиями. Случившийся за три дня до Нового года в ходе сварных работ при внеплановом ремонте пожар на АПЛ, не выгрузившей вопреки требованиям безопасности боекомплект баллистических ракет и торпед, поставил под угрозу безопасность не только экипажа и работников судоремонтного завода № 82 в Рослякове, но и целого региона с ближним зарубежьем¹. После этого, за полтора месяца до передачи полномочий Верховного главнокомандующего, Д. Медведев заявил, что «реформирование Вооруженных Сил практически завершено»². Однако запланированной наверху сенсации не случилось – общественное мнение достаточно единодушно склонилось в пользу продолжения военной реформы. Новые, ранее игнорируемые направления реформы поставлены в повестку дня вскрывшимися фактами коррупции в руководстве Минобороны, приведшими к неожиданной его смене в ноябре, что, возможно, стало главной российской новостью 2012 г.

6.6.1. Военно-кадровая и социальная политика

Военно-кадровая политика, осуществлявшаяся в РФ в 2012 г., существенно отличалась от ориентиров, которые намечались руководством страны в конце 2008 г. Выяснилось, что качество обоснования руководством ВС соответствующих замыслов было низким, не основанным на учете демографических и экономических факторов. В результате вновь организованные тогда бригады к весне 2012 г. оказались лишь частично боеспособными из-за низкой укомплектованности.

Ситуация с призывом в целом не ухудшилась, если не принимать во внимание, что призывать стали вдвое меньше того количества, которое называлось бывшим начальником Генштаба как необходимое для нового «облика» ВС. Из общего числа 155570 чел., призванных весной 2012 г. на военную службу, 35 600, или 22,9%, имели высшее образование, что, несомненно, способствовало улучшению боевой подготовки и правопорядка в ВС.

Несмотря на сокращение призыва, осталась нерешенной проблема уклонения от призыва. Весной 2012 г. теми или иными способами от службы в армии уклонились более 166 тыс. чел. Общее число лиц, находящихся в розыске за уклонение от военной службы, сократилось по сравнению с началом предшествующего года на 3,9 тыс. чел., или на 27%³.

¹ Лукин М., Сафронов-мл. И. Паленая лодка // Коммерсантъ Власть. 2012. № 6.

² Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Стенограмма. Москва, 20 марта 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcript/14808> (дата обращения 21 марта 2012).

³ Тихонов А. «Уклонистов» все меньше // Красная Звезда. 2012. 4 февраля.

Такая же картина наблюдалась и осенью 2012 г., когда должно было быть призвано 140 140 чел. В целом за год призвано и отправлено в ВС и другие войска 295 710 чел. В результате, по заявлению представителя Счетной палаты РФ, в конце 2012 г. укомплектованность ВС личным составом составила 77%¹.

Своеобразие сложившейся ситуации с комплектованием ВС в том, что всем хорошо известно, что «переход к военной службе по призыву сроком на 1 год означает, что личный состав после обучения в школах младших специалистов и приобретения необходимых практических навыков эксплуатации военной техники нового поколения в воинских частях будет увольняться в связи с истечением установленных законодательством сроков службы по призыву, т.е. постоянно будет осуществляться обучение личного состава, а полностью обученных младших специалистов не будет»². Единственным реальным выходом из сложившейся ситуации является переход к комплектованию по контракту.

Поэтому сразу после вступления в должность президент В. Путин предписывает правительству РФ обеспечить «ежегодное, в течение пяти лет, увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек»³.

Однако безусловный приоритет в социальной политике по отношению к ВС президент по-прежнему отдал решению жилищной проблемы. Первые пункты процитированного выше указа требуют обеспечить «предоставление в 2013 г. в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации жилых помещений военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» и «формирование к 2014 г. фонда служебного жилья».

Ситуация с жильем в армии остается весьма далекой от благополучной. Так, из данных Счетной палаты следует, что победные реляции бывшего министра обороны о массовом расселении офицерских семей оказались весьма далеки от реального положения дел⁴. Преступно низкое качество планирования привело к тому, что 59,6 тыс. квартир оказались незаселенными из-за недоделок и инфраструктурных упущений. При этом в 2012 г. общий объем незавершенного строительства в Минобороны превысил 317 млрд руб., и на конец года не имели жилья 100 тыс. военнослужащих.

Главным достижением социальной политики в отношении ВС в 2012 г. стало значительное повышение размеров денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий. Возросли не только размеры, стало более современным и получение денежного довольствия посредством банковских платежных карт. Однако, к сожалению, почти полгода новую систему централизованного начисления денежного довольствия лихо-

¹ Укомплектованность – 77% // Военно-промышленный курьер. 2013. 13–19 марта (№ 10).

² Концепция новой ФЦП по переходу к комплектованию по контракту, утверждена председателем правительства В. Путиным 15.07.2008 г.

³ Указ от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

⁴ Гаврилов Ю. Квартиры посчитали // Российская газета. 2012. 4 декабря.

радило из-за различных сбоев. Ситуацией не преминули воспользоваться и мошенники – в едином расчетном центре Минобороны задержаны сотрудники, введшие в систему «мертвые души». Интересно, что весной 2012 г. существенные сбои и задержки возникли в работе системы централизованных расчетов денежного довольствия ВС Франции, с которой, как оказалось, и была скопирована новая российская система.

После смены руководства Минобороны некоторые увидели возможность пересмотра военно-кадровой политики. В частности, председатель Комитета по обороне Госдумы В. Комоедов предложил увеличить срок службы по призыву до полутора лет¹. Это вызвало негативную реакцию в обществе, поэтому предложение Комоедова повисло в воздухе. В целом же смена руководства Минобороны пока не добавила ясности российской военно-кадровой политике.

6.6.2. Военно-техническая политика

На протяжении всего 2012 г. государственная программа вооружения (ГПВ), гособоронзаказ и оборонно-промышленный комплекс (ОПК) находились в центре внимания российского военно-политического руководства.

Буквально в самом начале года, на совещании в Комсомольске-на Амуре 20 февраля, В. Путин, обращаясь к членам правительства, сказал: «Нам нужно не просто осваивать эти денежные ресурсы, не миллиарды и миллионы, и триллионы осваивать – там результат нужен. Нам нужно оружие в конечном итоге, поэтому отчитываться нужно будет не количеством освоенных миллиардов, а количеством единиц техники, новейшей техники, поставленной в войска и на флот»².

Следует напомнить, что 2012 г. был уже вторым годом реализации очередной программы вооружения. Планы первого года оказались невыполненными, долги, в том числе по авиационной технике, были перенесены на 2012 г., который, в свою очередь, начался с затруднений с размещением гособоронзаказа (с заключением контрактов). Кроме того, лишь в начале марта, с более чем годичным опозданием, была утверждена ФЦП «Развитие ОПК до 2020 г.».

Опубликованные летом стенограммы совещаний президента с командующими видами ВС по реализации соответствующих разделов ГПВ на 2011–2020 гг. и публикации в СМИ³ позволили уточнить ее показатели в части, касающейся Минобороны России (табл. 33).

¹ Владимир Комоедов: «Служить нужно 1,5 года и с 19 лет» // Известия. 2012. 23 ноября.

² Совещание о реализации государственной политики в области развития ОПК на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Стенограмма. Комсомольск-на-Амуре. 20 февраля 2012. URL: <http://www.government.gov.ru/docs/18194/> (дата обращения 21 февраля 2012 г.).

³ Сухоруков А.П. Основные контракты подписаны // Национальная оборона. 2012. № 12. URL: <http://www.oborona.ru/includes/periodics/armedforces/2012/0910/12389122/detail.shtml> (дата обращения: 10 октября 2012 г.); Никольский А. Тайна 4 трлн руб. // Ведомости. 2012. 4 июля (№ 122); Путин В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февраля.

**Основные показатели государственной программы вооружения
Минобороны России на 2011–2020 гг.**

Программа, подпрограмма	Основные цели и показатели	Объем финансирования, трлн руб.
1	2	3
ГПВ, всего В том числе:	Доля современных образцов вооружения и военной техники в войсках должна составить к 2016 г. 30%, а в 2020 г. – 70%	19,0
- стратегические ядерные силы	Доля современных образцов в 2020 г. 75–80%, более 400 межконтинентальных баллистических ракет наземного и морского базирования, 8 ракетных подводных крейсеров стратегического назначения	1,0
- военный космос и войска воздушно-космической обороны (ВКО)	Доля современных образцов в 2020 г. в ВКО не менее 70%, около 100 космических аппаратов, 28 полковых комплектов С-400	4,0
- ВВС	Более 600 самолетов и свыше 1000 вертолетов	4,7
- силы общего назначения ВМФ	51 боевой надводный корабль, 16 многоцелевых подводных лодок, 90 судов обеспечения	4,4
- Сухопутные войска и ВДВ	10 бригадных комплектов «Искандер-М», 9 бригадных комплектов С-300В4, свыше 2300 танков, около 2 тыс. самоходных орудий, более 30 тыс. автомобилей	2,6
- Главные управления Минобороны	Доля современных образцов тыловой и специальной техники в 2020 г. не менее 65%	2,3

Примечание. 1. До 2015 г. предусмотрено 30% финансирования, в 2016–2020 гг. – 70%.

2. На закупки новой техники предназначается более 70% объема финансирования.
3. Объем финансирования Главных управлений Минобороны – балансирующая величина.

Формальные параметры российского ОПК впечатляют: 1353 предприятия и организации, расположенных в 64 субъектах РФ и обеспечивающих работой около 2 млн чел. (по другим данным – 1 млн 300 тыс.). Но результаты деятельности этого комплекса в РФ за год, за исключением роста продаж военной продукции за рубеж, незначительны.

Усилия по сохранению стратегических сил сдерживания характеризуются не только освоением бюджетных средств, что отмечалось в прошлые годы, но и материально ощущаемыми результатами: старые комплексы при надлежащем уходе и модернизации остаются действенным средством ядерного сдерживания, а тем временем им на смену приходят новые комплексы. Их доля в Ракетных войсках стратегического назначения (РВСН) сейчас составляет ориентировочно 25–30%, производство налажено. Главным достижением года следует считать начало оснащения РВСН многозарядными комплексами РС-24 «Ярс». Продолжается разработка других новейших наступательных средств. Учитывая то обстоятельство, что стратегические ядерные силы являются не только самым эффективным, но и самым дешевым по текущим затратам средством сдерживания, приоритет их развитию абсолютно верен.

В войсках Воздушно-космической обороны построена и в начале 2013 г. заступит на боевое дежурство новая РЛС в Армавире, которая будет контролировать воздушное и космическое пространство на южном стратегическом направлении.

Недовыполнение гособоронзаказа по средствам ВМФ является наиболее удручающим – и в 2012 г. он фактически провален, причем провален не первый год подряд. В 2012 г. ВМФ должен был получить 3 АПЛ – «Юрий Долгорукий», «Александр Невский» (обе – проекта 955 «Борей») и «Северодвинск» (проект 885 «Ясень»), а также

3 надводных корабля – корветы «Бойкий» и «Стойкий» и головной фрегат «Адмирал Горшков». А в итоге только первый ракетоносец нового проекта – «Юрий Долгорукий» – был передан в состав ВМФ в первые дни 2013 г. без штатных ракет «Булава-30»¹. Но при этом ведомственная пресса на протяжении всего 2012 г. рапортовала об успешной передаче в состав флота рейдовых буксиров и других вспомогательных судов.

В ВВС в 2012 г. завершено переоснащение трех авиационных и восьми вертолетных эскадрилий. Однако пока неизвестно, получены ли Минобороны все долги по заказу 2011 г. и планировавшиеся заказом 2012 г. 58 самолетов и 124 вертолета.

Сухопутные войска не получили 200 бронетранспортеров БТР-82 – полный комплект одной мотострелковой бригады – от Арзамасского машиностроительного завода, который предпочел продать их иностранному заказчику. Это сорвало около 60% гособоронзаказа 2011–2012 гг. на эти машины². Тем не менее автопарк Вооруженных Сил получил 3600 новых автомобилей многоцелевого назначения.

Оценить точно результаты выполнения гособоронзаказа 2012 г. постороннему наблюдателю невозможно, так как они тщательно замалчиваются всеми без исключения российскими официальными лицами. Однако даже один лишь провал флотского гособоронзаказа свидетельствует о серьезных проблемах с выполнением государственной программы вооружения на 2011–2020 гг. Следует полагать, что с учетом уже ставших известными к моменту подготовки данного обзора срывов поставок по флоту и по Сухопутным войскам гособоронзаказ 2012 г. даже в сокращенном в апреле виде – до 677,4 млрд руб.³ – в целом выполнен не более чем на 90%.

6.6.3. Реформирование системы материального обеспечения ВС РФ

Одними из главных достижений военной реформы считались переход на обеспечение ВС через аутсорсинг и избавление Минобороны от излишков недвижимого имущества с использованием вырученных финансовых средств на решение насущных проблем ведомства и военнослужащих.

Но уже с начала 2012 г. стали поступать тревожные сигналы. Выяснилось, что ОАО «Славянка», которому руководство Минобороны два года назад без всяких конкурсов передало все котельные, инфраструктуру и имущество военных городков, многие объекты своевременно не поставило на баланс и обслуживание, результатом чего стали многочисленные аварии котельных в отопительный сезон. При этом, как свидетельствуют правозащитные организации, в 2012 г. расширилась практика противоправ-

¹ ВМФ России в 2012 г. недополучил пять боевых кораблей // РИА Новости. 2013. 21 февраля.

² Михайлов А. Арзамасский завод сорвал поставки БТР-82 // Известия. 2013. 6 февраля.

³ Владыкин О. Гособоронзаказ урезан на 25 миллиардов рублей // Независимое военное обозрение. 2012. 27 апреля–17 мая (№ 14).

ного привлечения военнослужащих срочной службы к принудительному труду¹. А к ноябрю Следственный комитет РФ выявил и систему хищений в ОАО «Оборонсервис», в состав которого входила вышеупомянутая «Славянка».

Проблемы военных городков стали предметом особого правительственного совещания под председательством премьера Д. Медведева в конце июня 2012 г.² Острота ситуации объясняется тем, что за последние 20 лет численность Вооруженных Сил сократилась втрое, система их дислокации тоже изменилась очень существенно, сами же военные городки и обеспечивающая их инфраструктура оставались практически неизменными.

Порядок передачи недвижимости из одной формы собственности в другую сложен, предусматривает многочисленные согласительные процедуры и подготовку большого объема документов. В результате те военные городки, которые перестали использоваться по своему прямому назначению, финансировались исключительно по остаточному принципу. Как подтвердил на совещании министр обороны, в ведении Минобороны находится порядка 7,5 тыс. военных городков, из них уже 1644 военных городка не используются по прямому назначению, т.е. в настоящее время 5856 военных городков используется для нужд Министерства обороны. При этом дефицит средств – порядка 70 млрд руб., и эта сумма переходит из года в год как дефицит на следующий год. Масштаб проблемы управления недвижимым имуществом Минобороны характеризуется тем, что по состоянию на 1 июля 2012 г. было учтено 494279 объектов, из которых 15352 – земельные участки, 157103 – здания и сооружения и 321824 – квартиры.

Смена руководства Минобороны в ноябре 2012 г. позволила трезво взглянуть на перегибы предыдущего этапа реформирования и вернуть в организационно-штатную структуру общевойсковых бригад исключенные по странному недоразумению медицинские и ремонтные подразделения обеспечения.

6.6.4. Военно-финансовая политика

По завершении президентской избирательной кампании в ходе обсуждений в правительстве бюджетных проектировок на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг. Минфин России уже в мае предложил для сохранения макроэкономической стабильности снизить расходы на оборону и правоохранительную деятельность в период с 2014 по 2020 г. на 4,3 трлн руб. от ранее намеченных³. Спустя месяц стали известны и детали позиции финансового ведомства – для достижения этой цели

¹ Вахнина Л. Лишний солдат: Принудительный труд в Российской армии / Независимый доклад. М.: Группа общественных организаций «Лишний солдат», 2012. 77 с. URL: http://www.hro.org/files/lishniy_soldat_2012.pdf (дата обращения 25 февраля 2012).

² Совещание по вопросам передачи неиспользуемых объектов Министерства обороны в собственность регионов и муниципалитетов, а также подготовки военных городков к отопительному сезону. Стенограмма. Петровское, 26 июня 2012. URL: <http://government.ru/docs/19465/> (дата обращения 27 июня 2012).

³ Куликов С. Минфин ушел в глухую оборону // Независимая газета. 2012. 29 мая.

предлагалось сократить в том числе численность военнослужащих и приравненных к ним лиц на 20% в течение трех лет¹. И если планы сокращения военнослужащих все еще остаются на бумаге, то расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» в проекте федерального бюджета на 2013 г. в октябре были снижены по сравнению с запланированными год назад Федеральным законом от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ на 198,2 млрд руб. (или на 8,5%). Судя по этому, политика Минфина нашла достаточную поддержку у правительства.

Исполнение текущего федерального бюджета 2012 г. не отличалось от календаря 2011 г.: две существенные внутригодовые корректировки первоначальной версии² в июне³ и конце года⁴ и формальная июльская корректировка⁵ с изменениями в основном редакционного характера, вызванными сменой официальных наименований юридических лиц – получателей средств федерального бюджета.

В результате указанных изменений к концу бюджетного года ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» возросли на 1,0% – с 1 трлн 846 млрд 585 млн до 1 трлн 864 млрд 822 млн руб. при приросте общего объема расходов бюджета на 2,4%. По сравнению с 2011 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» в реальном выражении возросли на 11,2% (номинальный прирост – 21,3%) при увеличении их размера в долях ВВП до 3,0%.

Как и в предыдущие шесть лет, указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в публикуемом законе о бюджете, поэтому вновь пришлось прибегнуть к использованию вторичных данных: пояснительной записки к правительственному проекту федерального бюджета, ежемесячного отчета Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета в январе 2013 г. и октябрьских материалов Комитета по обороне Госдумы⁶. При этом впервые за указанный период в ноябрьских материалах Федерального собрания⁷, относящихся к окончательной версии бюджета текущего го-

¹ Численность приравненных к военнослужащим лиц могут сократить на 20% // РИА Новости. 2012. 28 июня.

² Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

³ Федеральный закон от 5.06.2012 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁴ Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁵ Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁶ Решение Комиссии Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности в проекте Федерального закона № 143344-6 «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Москва. 9 октября 2012 г.

⁷ Решение Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период

да, не указана полная сумма ассигнований на оборону, а показано лишь ее перераспределение. Отмеченное ухудшение ситуации с открытостью российских военных расходов произошло после публично заявленного в начале года намерения новоизбранного председателя Комитета по обороне Госдумы 6-го созыва В. Комоедова «свежим взглядом посмотреть на проблему соотношения открытых и закрытых статей военной части бюджета»¹.

Уровень секретности расходов федерального бюджета в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом практически не изменился (см. табл. 34), при этом его секретные ассигнования достигли 1 трлн 520 млрд 277 млн руб.

Таблица 34

**Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах
2004–2012 гг., %**

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Расходы федерального бюджета в целом	9,83	11,33	11,80	10,33	11,92	10,01	10,46	11,82	11,73
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п ²	3,67	6,28	5,52	8,66	5,05	4,75	8,56	10,17
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	18,04	–	0,01	< 0,01	3,66	–	–	–	–
0109 Государственный материальный резерв	93,33	82,86	89,23	92,18	90,17	85,01	85,08	88,15	85,71
0110 Фундаментальные исследования	–	2,13	1,22	1,12	0,97	0,78	0,32	0,66	2,89
0114 Другие общегосударственные вопросы	н/п	0,05	0,72	0,28	4,42	1,56	1,05	0,27	1,11
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	38,40	42,06	42,77	45,33	46,14	48,09	46,42	47,56	48,60
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	36,11	33,07	35,59	37,11	39,04	40,21	39,03	41,41	42,97
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	41,05	45,22	46,90	50,65	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	98,37	93,94	93,69	93,20	92,85	91,32	91,94	94,64
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	2,49	8,79	24,38	29,21	34,64	42,03	36,41	44,03
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	20,79	28,52	31,64	31,07	31,84	30,82	32,12	32,54	24,86
0302 Органы внутренних дел	3,01	4,76	6,31	5,16	4,97	3,70	4,30	6,56	3,42
0303 Внутренние войска	11,10	11,76	10,31	9,80	10,25	8,19	8,28	7,89	4,77
0306 Органы безопасности	98,91	97,80	95,49	97,31	99,05	99,61	97,05	99,87	99,56
0307 Органы пограничной службы	22,88	100,00	98,97	97,62	100,00	99,47	98,61	99,11	99,09
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	41,74	59,02	62,39	50,65	51,39	51,00	51,28	47,35	42,81

2013 и 2014 годов». Москва. 7 ноября 2012 г.; Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» № 3.3-04/1846. Москва. 27 ноября 2012 г.

¹ Красная звезда. 2012. 13 января.

² Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Окончание таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	73,95	66,41	64,43	75,49	79,35	92,09	87,07	84,50
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	8,26	50,71	39,95	56,32	68,37	67,94	78,29	30,41
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	0,05	0,02	0,44	0,64	0,55	1,56	1,94	2,70
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	–	–	5,23	5,84	4,49	5,61	12,07	15,24
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	0,12	0,06	< 0,01	0,31	0,72	4,47	2,22	2,69
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	–	3,42	0,85	6,96	10,09	19,26	19,75	11,22
0501 Жилищное хозяйство	н/п	–	4,22	5,69	15,97	12,91	20,79	25,04	15,02
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	–	2,76	2,69	2,39	2,55	3,06	3,59	4,30	3,21
0701 Дошкольное образование	–	2,03	2,17	2,44	2,48	2,45	3,91	5,00	3,58
0702 Общее образование	–	1,51	1,91	2,14	2,00	2,75	3,45	0,59	0,20
0704 Среднее профессиональное образование	–	1,06	1,03	1,02	0,86	0,99	–	–	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	–	16,85	15,78	17,22	1,80	2,54	9,40	18,50	8,27
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	–	3,15	2,93	2,53	3,08	3,64	4,08	5,32	4,18
0709 Другие вопросы в области образования	–	0,30	0,33	0,28	0,29	0,48	0,61	0,26	0,26
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	0,17	0,17	0,21	0,17	0,18	0,17	–	–
0800 КУЛЬТУРА И КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	–	–	–	0,12	0,12
0801 Культура	–	0,14	0,10	0,16	0,10	0,14	0,09	0,14	0,14
0804 Периодическая печать и издательства	–	13,46	7,45	2,57	2,62	3,14	3,59	–	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	–	0,02	0,15	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	4,30	3,99	2,57	4,14	3,54	3,01	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	–	–	–	2,60	2,39
0901 Стационарная медицинская помощь	–	5,61	4,66	2,94	3,24	2,77	2,41	2,32	2,01
0902 Амбулаторная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	13,94	4,34	3,75	2,70	2,90
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	14,07	15,88	10,73	11,67	10,99
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	н/п	2,09	0,63	0,64	0,70	1,04
0908 Физическая культура и спорт	–	0,28	0,26	0,24	0,42	0,32	0,62	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	–	1,74	1,07	1,01	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	–	0,43	0,30
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	–	0,01	0,01	–	–	0,06
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	–	0,02	0,02	–	–	0,24
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	–	–	–	0,26	0,29
1101 Физическая культура	–	–	–	–	–	–	–	53,51	41,53
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	–	–	–	0,27	0,27
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	–	–	–	3,38	3,15
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	–	–	–	0,16	–	–	–	–	–
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	–	0,50	–	–	–	–	–

Источник: Федеральные бюджеты 2004–2011 гг., 2012 г. – проект от 30.09.2011 г. и Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ. Данные 2004–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации и оценки, подлежащие уточнению.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2011 г. показаны в табл. 35. В связи с тем что в окончательном, декабрьском, варианте Федерального закона о бюджете на 2012 г. и заключениях профильных комитетов и комиссий Федерального собрания нет данных о расходах федерального бюджета в разрезе разделов и подразделов классификации расходов, как уже отмечалось выше, для 2011 г. использованы соответствующие данные, относящиеся к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ, что, безусловно, отразилось на сопоставимости с данными прошлых лет. Пересчет в цены 2011 г. выполнен с использованием первой оценки¹ Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2012 г. (108,0%).

Таблица 35

**Прямые военные ассигнования федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2012 г., млн руб. / то же в ценах 2011 г.	Изменение в 2012 г. по сравнению с 2011 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2011 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2012 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	<u>1 846 585</u> 1 709 801	<u>172 357</u> 11,21	<u>14,25</u> 0,43	<u>2,96</u> 0,21
Вооруженные Силы Российской Федерации	<u>1 423 968</u> 1 318 489 661	<u>177 574</u> 15,56	<u>10,99</u> 0,73	<u>2,28</u> 0,24
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	<u>7 316</u> 6 774	<u>74</u> 1,10	<u>0,06</u> –	<u>0,01</u> –
Мобилизационная подготовка экономики	<u>4 895</u> 4 533	<u>–363</u> –7,41	<u>0,04</u> –0,01	<u>0,01</u> –
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	<u>411</u> 380	<u>–41</u> –9,65	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Ядерно-оружейный комплекс	<u>27 475</u> 25 440	<u>–1 528</u> –5,67	<u>0,21</u> –0,03	<u>0,04</u> –
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	<u>4 494</u> 4 161	<u>–286</u> –6,43	<u>0,03</u> –0,01	<u>0,01</u> –
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	<u>163 080</u> 151 000	<u>–10 346</u> –6,41	<u>1,26</u> –0,19	<u>0,26</u> –0,03
Другие вопросы в области национальной обороны	<u>214 946</u> 199 024	<u>7 272</u> 3,79	<u>1,66</u> –0,07	<u>0,34</u> –

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Военные ассигнования из других разделов федерального бюджета приведены в табл. 36 (курсивом выделены оценки объемов секретных ассигнований, выполненные на основе проекта закона о федеральном бюджете).

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2012 год. М.: Росстат, 31 января 2012. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/21vvp31.htm (дата обращения 31 января 2012 г.).

Таблица 36

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2012 г., млн руб. / то же в ценах 2011 г.	Изменение в 2012 г. по сравнению с 2011 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2011 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2012 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	118 858 110 053	36 828 50,29	0,92 0,26	0,19 0,06
Органы пограничной службы	84 527 78 266	-3 887 -4,73	0,65 -0,09	0,14 -0,01
<i>Войска МЧС и гражданская оборона</i>	53 846 49 857	-1 161 -2,28	0,42 -0,04	0,09 -0,01
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	6 6	= -7,41	<0,01 -	<0,01 -
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	740 685	-84 -10,88	0,01 -	<0,01 -
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	55 51	-4 -7,41	<0,01 -	<0,01 -
Субсидии на функционирование координационного центра Россия-НАТО	49 45	13 39,11	<0,01 -	<0,01 -
Строительство специальных и военных объектов	11 767 10 895	-538 -4,70	0,09 -0,01	0,02 -
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2011-2015 гг.)»	101 93	2 2,71	<0,01 -	<0,01 -
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	54 404 48 522	17 195 54,89	0,40 0,12	0,08 0,03
Стипендии молодым работникам организаций оборонно-промышленного комплекса	240 225	-9 -3,89	<0,01 -	<0,01 -
Секретные расходы	48 389 44 804	10 807 31,79	0,37 0,07	0,08 0,02
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	566 524	-135 -20,47	<0,01 -	<0,01 -
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	60 013 55 568	-70 776 -56,02	0,46 -0,67	0,10 -0,13
Секретные расходы	15 250 14 120	-28 628 -66,97	0,12 -0,27	0,02 -0,05
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	58 229 53 916	6 118 12,80	0,45 0,02	0,09 0,01
Секретные расходы	19 378 17 943	-4 523 -29,13	0,15 -0,05	0,03 -0,01
В разделе «Культура и кинематография»				
Расходы Минобороны	1 913 1 772	-719 -28,87	0,01 -0,01	<0,01 -
Секретные расходы	102 95	-113 -54,44	<0,01 -	<0,01 -
В разделе «Здравоохранение»				
Расходы Минобороны	39 587 36 655	-2 285 -5,87	0,31 -0,04	0,06 -0,01
Секретные расходы	40 148 37 174	-3 819 -9,32	0,31 -0,06	0,06 -0,01

Окончание таблицы 36

1	2	3	4	5
В разделе «Социальная политика»				
Пенсионное обеспечение Минобороны	251 991 236 390	86 791 58,02	1,94 0,60	0,40 0,14
Пенсионное обеспечение пограничной службы, внутренних войск МВД и войск МЧС	28 398 26 640	-1 503 -5,34	0,22 -0,03	0,05 -
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	5 745 5 389	295 5,79	0,04 -	0,01 -
Приобретение жилья уволенным и увольняемым военнослужащим	20 724 19 189	-581 -2,94	0,16 -0,02	0,03 -
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	625 586	-454 -43,66	<0,01 -	<0,01 -
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	607 562	255 83,18	<0,01 -	<0,01 -
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	1 403 1 316	70 5,65	0,01 -	<0,01 -
Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа	8 799 8 236	-409 -4,73	0,07 -0,01	0,01 -
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	2 372 2 226	-13 -0,56	0,02 -	<0,01 -
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	98 90	90 -	<0,01 -	<0,01 -
Секретные расходы	117 108	-1 -0,99	<0,01 -	<0,01 -
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	1500 1389	-111 -7,41	0,01 -	<0,01 -
Секретные расходы	177 164	-4 -2,67	<0,01 -	<0,01 -
В разделе «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера»				
Дотации бюджетам ЗАТО	8 876 8 219	-657 -7,41	0,07 -0,01	0,01 -
Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО	2 690 2 491	-199 -7,41	0,02 -	<0,01 -
Переселение граждан из ЗАТО	527 488	-39 -7,41	<0,01 -	<0,01 -

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара. Пенсии, пособия, компенсации и стипендии дефлированы с использованием ИПЦ.

В итоге в 2012 г. прямые военные ассигнования (см. табл. 37) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, оцениваются в 4,0% ВВП, а общие военные ассигнования с учетом расходов, связанных с прошлой военной деятельностью (военные пенсии, уничтожение химического оружия и т.п.), – 4,5% ВВП.

Таблица 37

Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2011 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2012 г.	в ВВП
Общие прямые военные ассигнования	2 464 803	<u>19,02</u> -0,37	<u>3,95</u> 0,09
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	2 787 381	<u>21,51</u> 0,15	<u>4,47</u> 0,21
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	3 672 973	<u>28,35</u> 3,35	<u>5,89</u> 0,91

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Особенностью исполнения федерального бюджета в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом стал существенный рост расходов по разделу 0200 «Национальная оборона» в начале года, причем расходы февраля оказались сравнимы с декабрьскими (330 и 357 млрд руб. соответственно). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу составило в июне всего лишь 3 млрд руб., а к концу года показатель росписи оказался, по нашей оценке, даже ниже установленного законом на 33 млрд руб., что говорит о наличии проблем не только в бюджетном планировании.

В целом расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» оказались исполнены с экономией в 52 млрд 487 млн руб. (2,8%) относительно ассигнований, определенных июньской версией закона о федеральном бюджете, и в 19 млрд 900 млн (1,1%) относительно сводной бюджетной росписи.

Экономия средств федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации», за счет которого финансируется основная часть гособоронзаказа Минобороны России, относительно ассигнований первоначальной версии закона о федеральном бюджете от 30.11.2011 г. составила 73 млрд 985 млн руб. (5,2%) и относительно лимита сводной бюджетной росписи – 5 млрд 179 млн руб. (0,4%). При этом на расходах Минобороны на содержание военнослужащих сэкономлено 19 млрд 48 млн руб. (5,4%), а их прирост, что весьма примечательно в связи с заявленным трехкратным повышением денежного довольствия в 2012 г., по сравнению с предыдущим годом составил всего 28% (в реальном выражении с учетом ИПЦ – 20%).

Фактические расходы на строительство жилья в 2012 г. в Минобороны по разделу «Национальная оборона» сократились по сравнению с предыдущим годом на 52% – до 7 млрд 295 млн руб. и увеличились по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 18% – до 117 млрд 900 млн руб. Настораживает то, что выделение дополнительных 67 млрд 319 млн руб. на строительство служебного жилья для военнослужащих при последней корректировке федерального бюджета произведено Федеральным законом от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ, т.е. менее чем за месяц до окончания года. Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнору-

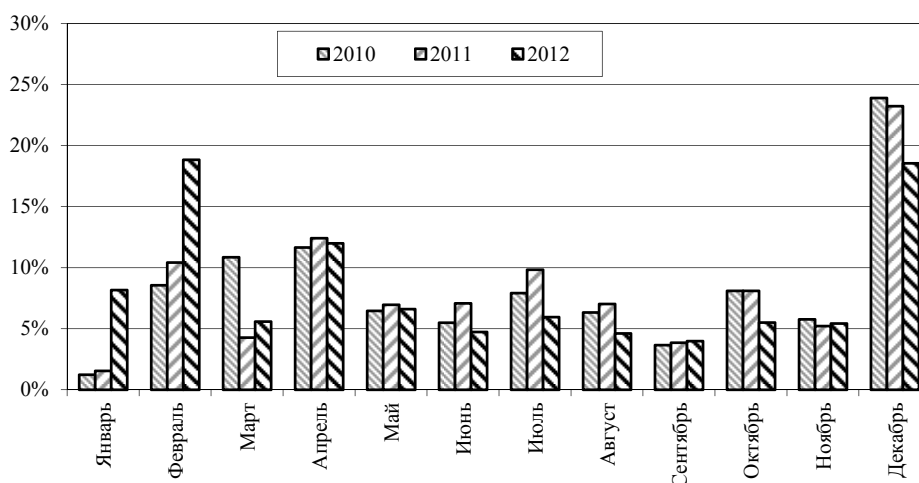
жащих Минобороны возросли по сравнению с прошлым годом на 49%, достигнув 44 млрд 272 млн руб.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2012 г. возросли на 12,5%, составив 57 млрд 999 млн руб. с экономией в 1 млрд руб. (или 1,8%) относительно суммы, ассигнованной в исходной версии закона о бюджете. При этом Минобороны не смогло полностью разместить свои заказы на рынке, и правительству пришлось прибегнуть к принудительным квотам, за счет которых было закуплено 42% годовой потребности в ГСМ, оставшейся на уровне прошлого года.

Расходы федерального бюджета на продовольственное обеспечение Минобороны в 2012 г. сократились на 14% – до 43 млрд 35 млн руб., а на вещевое – возросли на 29% – до 16 млрд 241 млн. Экономия бюджетных средств по этим двум статьям расходов относительно исходной версии закона о бюджете составила 4 млрд 880 млн руб.

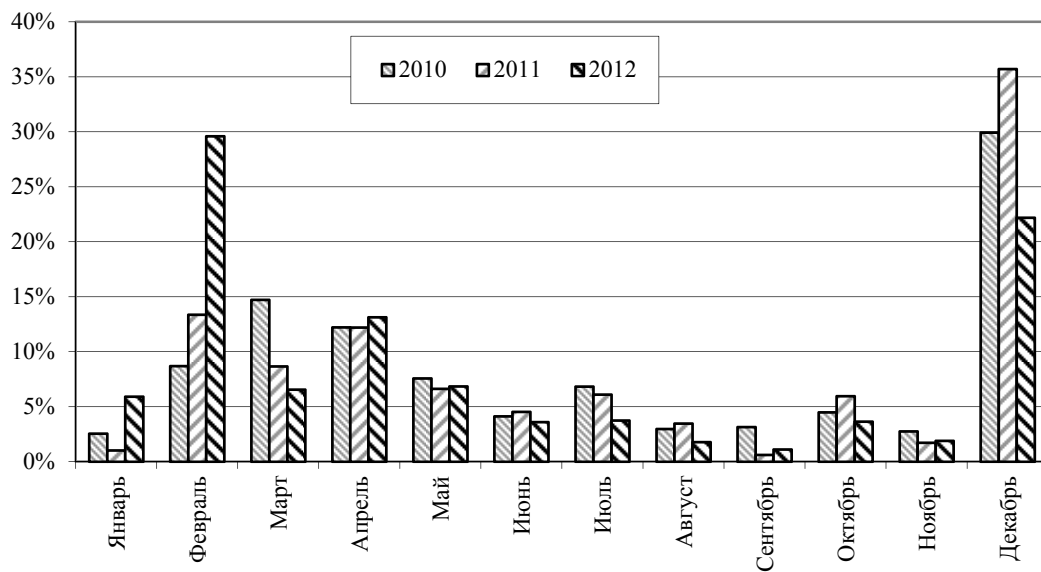
Наибольшее внимание в разделе 0200 «Национальная оборона» в связи с их бурным ростом привлекают расходы подраздела 0209 «Другие вопросы в области национальной обороны», увеличившиеся по сравнению с предшествующим годом на 32% – до 253 млрд 345 млн руб. При этом перерасход бюджетных средств относительно исходной версии закона о бюджете составил 38 млрд 399 млн руб., или 18%. Финансируемая за счет этого подраздела часть резервов Минфина России (ЦСР 2026700) выросла за период от первой до последней версии закона о бюджете в 5 раз – с 6 млрд 600 млн до 32 млрд 536 млн руб., при этом в отчете Федерального казначейства за декабрь 2012 г. в качестве бюджетного назначения по этой статье фигурируют лишь 3 млрд 392 млн руб., кстати, так и оставшиеся неисполненными.

Динамика помесячного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2010–2012 гг. представлена на *рис. 26–28*.



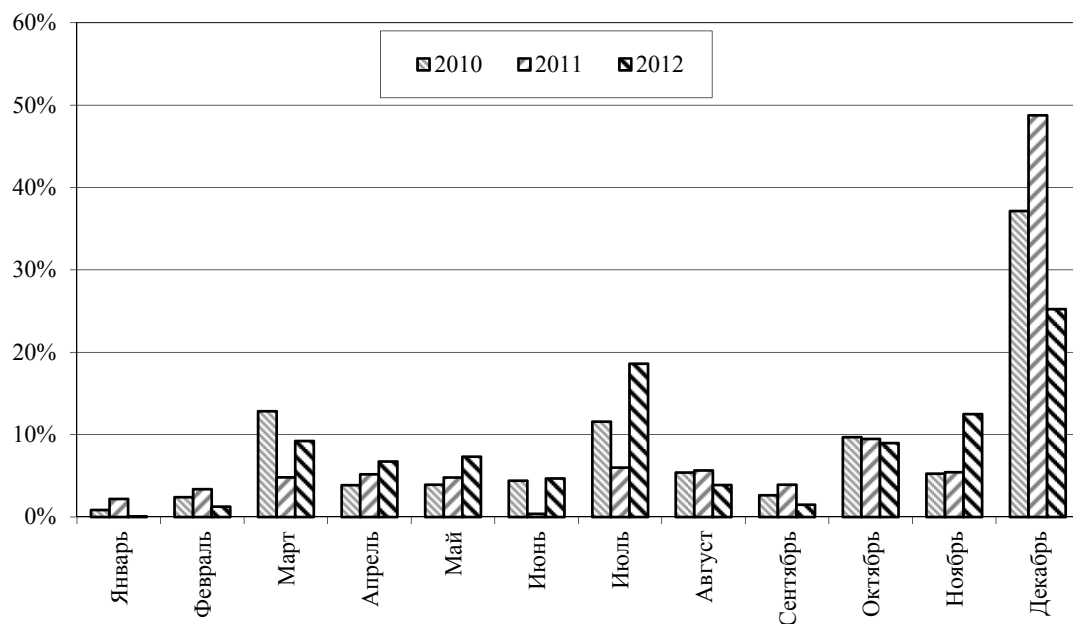
Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 26. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2010–2012 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 27. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2010–2012 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 28. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2010–2012 гг.

В табл. 38 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации, которые сохраняют многолетние тенденции.

Таблица 38

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2004–2012 гг., млн руб.***

Подраздел классификации расходов	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Вооруженные Силы Российской Федерации	–	–	<u>3,5</u> 0,1	<u>0,5</u> 0,3	<u>0,3</u> 0,3	–	–	–	–
Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований	–	–	–	–	<u>1,0</u> 0,5	–	–	–	–
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	–	<u>65,6</u> 65,6	<u>899,3</u> 808,6	<u>1 351,9</u> 1 245,6	<u>1 797,9</u> 1 702,2	<u>2 116,0</u> 2 021,6	<u>2 003,7</u> 1 958,4	<u>2 250,0</u> 2 187,3	<u>2 366,7</u> 2 316,4
Мобилизационная подготовка экономики**	<u>532,4</u> 500,6	<u>485,4</u> 468,6	<u>708,3</u> 692,8	<u>861,2</u> 840,9	<u>1 137,2</u> 1 063,9	<u>1 045,4</u> 989,7	<u>1 298,4</u> 1 247,8	<u>1 351,2</u> 1 266,3	<u>1 781,0</u> 1 689,1
Другие вопросы в области национальной обороны	–	<u>109,6</u> 97,5	<u>32,8</u> 32,1	<u>5,5</u> 5,7	<u>0,7</u> 0,5	<u>4,4</u> 4,4	<u><0,1</u> <0,1	<u>2,7</u> 2,7	<u>3,2</u> 3,0
Внутренние войска	<u>12,4</u> 12,2	<u>9,9</u> 9,9	<u>3,5</u> 1,4	<u>1,0</u> 1,0	<u>0,3</u> 0,3	–	–	–	–
Органы безопасности	<u>6,7</u> 6,5	<u>0,3</u> 0,3	<u>16,5</u> 16,5	<u>0,1</u> 0,1	<u>0,0</u> 0,0	<u>60,0</u> 60,0	<u><0,1</u> <0,1	<u>14,5</u> 14,4	–
Органы пограничной службы	–	<u>0,1</u> 0,1	–	–	–	–	–	–	–
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	<u>7 968,2</u> 7 281,3	<u>11 184,6</u> 10 958,9	<u>15 636,4</u> 14 367,0	<u>19 118,4</u> 18 292,6	<u>23 895,8</u> 21 456,7	<u>23 865,0</u> 21 712,6	<u>27 218,0</u> 25 527,4	<u>34 678,1</u> 32 122,9	<u>40 372,2</u> 37 373,5

* Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

** До 2005 г. подраздел не входил в раздел «Национальная оборона».

Источник: Федеральное казначейство.

В табл. 39 представлены российские военные расходы в период 1999–2012 гг., не включающие для избежания двойного счета военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, показанные в табл. 38.

Таблица 39

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2012 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
I. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 864,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8	324,4	237,1
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1 158,1	1 395,3	1 548,8	1 861,9	2 101,9
Военные расходы, по данным ООН ^в	–	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	850,2	1 127,2	1 176,4	1 179,3	–	–
Общие прямые военные ассигнования ^г	120,9	256,1	262,2	321,3	408,4	490,9	692,1	899,7	1 085,4	1 356,5	1 652,7	1 819,1	2 157,1	2 464,8

Продолжение таблицы 39

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ¹	137,5	294,3	313,4	429,1	556,2	586,6	788,2	1 000,1	1 263,3	1 502,4	1 822,3	2 006,7	2 375,2	2 787,4
2. В реальном выражении (в ценах 2012 г.)², млрд руб.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 301,9	1 391,4	1 350,6	1 369,5	1 352,8	1 395,4	1 529,5	1 454,2	1 523,0	1 553,0	1 610,2	1 621,3	1 702,4	1 812,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 055,4	1 520,0	1 170,5	1 317,4	1 349,8	1 386,9	1 522,2	1 463,5	1 536,2	1 539,2	1 616,6	1 623,2	1 726,5	1 864,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	116,5	165,8	167,2	188,7	274,3	343,9	364,3	237,1
в сравнимой бюджетной классификации	1 055,4	1 520,0	1 170,5	1 317,4	1 349,8	1 386,9	1 638,7	1 629,2	1 703,4	1 727,9	1 890,9	1 967,1	2 090,9	2 101,9
Военные расходы, по данным ООН	–	1 470,6	1 605,3	1 511,1	1 700,2	1 619,2	1 750,2	1 753,4	1 556,6	1 681,8	1 594,3	1 497,8	1 611,5	–
Общие прямые военные ассигнования	1 361,1	1 858,4	1 429,6	1 489,8	1 553,2	1 593,1	1 821,5	1 919,0	1 987,2	2 024,0	2 239,8	2 310,5	2 422,4	2 464,8
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 548,7	2 135,8	1 708,8	1 989,6	2 115,6	1 903,5	2 074,5	2 133,0	2 312,9	2 241,7	2 469,6	2 548,7	2 667,4	2 787,4
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	123,5	119,9	121,6	120,1	123,9	135,8	129,1	135,2	137,9	143,0	144,0	151,2	160,9
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	135,2	129,9	136,4	136,7	143,5	144,1	153,3	165,6
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	10,3	14,7	14,8	16,8	24,4	30,5	32,3	21,0
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	145,5	144,7	151,2	153,4	167,9	174,7	185,6	186,6
Военные расходы, по данным ООН	–	130,6	142,5	134,2	151,0	143,8	155,4	155,7	138,2	149,3	141,9	133,0	143,1	–
Общие прямые военные ассигнования	120,9	165,0	126,9	132,3	137,9	141,4	161,7	170,4	176,4	179,7	198,9	205,1	215,1	218,8
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	137,5	189,6	151,7	176,6	187,8	169,0	184,2	189,4	205,4	199,0	219,3	226,3	236,8	247,5
4. Военное обременение экономики, % ВВП														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,72	2,91
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,76	2,99
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,58	0,58	0,38
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,34	3,34	3,37
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,08	3,05	2,56	2,73	3,03	2,55	2,57	–
Общие прямые военные ассигнования	2,51	3,51	2,93	2,97	3,09	2,88	3,20	3,34	3,26	3,29	4,26	3,93	3,87	3,95
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,85	4,03	3,50	3,97	4,21	3,44	3,65	3,72	3,80	3,64	4,70	4,33	4,26	4,47
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	54,0	59,5	72,6	82,1	80,0	83,8	99,3

Окончание таблицы 39

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	54,3	60,1	71,9	82,4	80,1	84,9	102,1
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	—	3,5	6,2	6,5	8,8	14,0	17,0	17,9	13,0
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	60,5	66,6	80,8	96,4	97,0	102,9	115,1
Военные расходы, по данным ООН	—	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	52,2	65,1	60,9	78,6	81,3	79,3	79,3	—
Общие прямые военные ассигнования	22,8	35,8	32,0	34,7	39,2	41,3	54,3	71,2	77,7	94,6	114,2	114,0	119,2	135,0
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	26,0	41,2	38,3	46,3	53,4	49,3	61,9	79,2	90,4	104,8	125,9	125,7	131,2	152,6
Справочно														
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,5	108,0
Дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления ^{ж, з} , % к предыдущему году	140,1	155,2	133,1	117,6	121,9	117,2	123,3	123,4	116,5	122,7	110,1	106,7	113,1	112,3
Паритет покупательной способности ^а , руб./долл.	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	12,63	13,97	14,34	14,47	15,96	18,10	18,26

^а Для 2012 г. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 05–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2011 гг., для 2012 г. – дополнительно по разделу 12.

^в За 2012 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2013 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.

^г В том числе на содержание внутренних войск, пограничников и войск гражданской обороны.

^д С пенсиями военнослужащим.

^е Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

^{ж, з} Для 2012 г. – оценки ИЭП.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2000–2012 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2011 гг.; Национальные счета России в 1997–2011 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2005–2012; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2012 гг. Росстат; Федеральное казначейство.

* * *

Военная экономика России, которая должна обеспечить завершение радикальной военной реформы и придание нашим Вооруженным Силам принципиально нового облика, приближающего их к параметрам пяти лучших армий мира, с этой задачей в 2012 г. справилась плохо. Заявление Д. Медведева, сделанное им накануне возврата В. Путину полномочий Верховного главнокомандующего, о том, что намеченная военная реформа успешно завершена, что задачи, сформулированные им и поставленные перед руководством Минобороны, в основном решены, оказалось поспешным.

В. Путин на встрече со своими доверенными лицами 10 декабря 2012 г. сказал о военной реформе: «Исходя из фундаментальных, базовых условий, которые были выработаны в 2005–2006 годах, реформа должна продолжаться». И повторил неоднократно звучавшее ранее требование: «Армия должна у нас быть компактной, она должна соответствовать нескольким параметрам: должна, безусловно, обеспечивать безопасность страны и должна быть подъемной для нашей экономики»¹.

Однако, чтобы практически реформировать армию, этих общих указаний мало.

Главная причина провалов военной реформы, проводившейся до конца 2012 г., если говорить о ней в целом, состояла в закрытости от общества и в бесконтрольности за действиями высших должностных лиц Минобороны, а также их подчиненных. Многие из них не знали специфики военной организации и не вникали в нее. При этом попавшие в их распоряжение денежные и материальные ценности были огромны, как и соблазны несправедливого обогащения. И в этих условиях низкие моральные качества ряда должностных лиц привели их к ряду злоупотреблений и преступлений.

Важнейший военно-экономический и правовой урок состоит в том, что наличие бюджета Минобороны и отдельно утверждаемой министром сметы Минобороны, одновременное существование бюджетных и внебюджетных средств, которыми должностные лица Минобороны вольны были распоряжаться фактически бесконтрольно, неизбежно ведут к экономическим преступлениям. Тому же способствует и противоправное засекречивание этих средств вследствие превратного толкования законов.

Возвращаясь к последствиям пожара на АПЛ «Екатеринбург», заметим, что вместо ожидавшегося переключения всех сил на скорейшее возвращение в строй пострадавшего ракетносца сработали иные факторы. В 2012 г. нашлось только 6 млн руб. на проведение дефектации пострадавшей АПЛ. Расходы на ремонт, которые оценочно составят около 1 млрд руб., отнесены на будущее. Только в 2014 г. лодка, как обещается, вернется в состав Северного флота.

6.7. Северный Кавказ в 2012 г.: итоги и риски

6.7.1. Инвестиционные проекты и интересы местных сообществ

В декабре 2012 г. правительство России приняло Программу развития Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) до 2025 г. (далее – Программа). Общий объем ее финансирования до 2020 г. был утвержден на уровне 2,55 трлн руб., причем было установлено, что госбюджет обеспечивает 10% этих средств, а 90% должны составить средства инвесторов. Отметим, что такая пропорция примерно соответствует принципу распределения бюджетных и небюджетных финансов, принятому ранее для отдельных проектов, реализуемых в рамках Программы. Так, из 510 млрд руб. – по оценке общей стоимости проектов строительства курортов на Северном Кавказе – из бюджета (через оператора проекта – ОАО «Курорты Северного Кавказа», 98% акций которого принад-

¹ Встреча с доверенными лицами. Стенограмма. М., 10 декабря 2012. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17108> (дата обращения 11 декабря 2012).

лежат Правительству РФ) предполагается покрыть 60 млрд руб. Таким образом, государство систематически демонстрирует свою установку на то, чтобы обеспечить развитие экономики Северного Кавказа в основном за счет инвесторов. Им предоставляются льготы по налогам в случае регистрации в создаваемых на Северном Кавказе ОЭЗ, а также государственные гарантии по кредитам на индивидуальной конкурсной основе.

Однако конкретные шаги по реализации инвестиционных проектов в регионах Северо-Кавказского федерального округа, предпринятые в 2012 г., показывают, что ключевой проблемой для создания новых предприятий на Северном Кавказе может стать не поиск инвесторов, а социальные последствия будущего строительства. В ряде случаев под новые предприятия отводится земля, ранее в той или иной форме подконтрольная местным сообществам. К тому же запуск новых предприятий значительно изменит хозяйственный уклад территорий, на которых они создаются. Ниже мы на нескольких конкретных примерах рассмотрим влияние ряда инвестпроектов, реализуемых в СКФО, на экономическое положение местного населения, а затем охарактеризуем политические риски, вытекающие из этого влияния.

Новые крупные проекты, реализуемые на Северном Кавказе, в принципе могут иметь как позитивные, так и негативные последствия для местных жителей. Позитивными последствиями могут быть создание новых рабочих мест для жителей северокавказских республик и формирование рынка услуг, которые новым предприятиям сможет оказывать местный бизнес. Негативные последствия могут состоять в том, что новые предприятия вторгаются в сложившийся местный рынок, лишая его участников определенных экономических возможностей, или же в том, что под новые проекты выделяется земля, ранее использовавшаяся местным населением для своих нужд (или по крайней мере рассматривавшаяся как «своя»).

Мы не располагаем примерами строящихся или проектируемых предприятий, для которых была бы разработана внятная стратегия хозяйственного взаимодействия с местным населением. Все имеющиеся примеры, скорее, говорят о том, что на данный момент такой стратегии в их случае не существует.

В качестве одного из них рассмотрим проект строительства агротехнопарка «Агро-ДагИталия» в Бабаюртовском районе Дагестана, где в качестве акционеров предприятия выступают структуры, близкие ряду дагестанских бизнесменов (общая стоимость проекта – примерно 14 млрд руб.)¹. Этот технопарк должен объединить несколько производств, включая растениеводческие, скотоводческие и птицеводческие. В целом в технопарке предполагается создать около 16 тыс. рабочих мест. Численность населения, проживающего в муниципальных образованиях Бабаюртовского района, – 46642 чел. (на 1 января 2011 г.). Из района идет активная трудовая миграция в «нефтяные» регионы Западной Сибири (общей статистики по уровню этой миграции не имеется, но по отдельным селам местные жители оценивают долю работающих в Сибири

¹ Основатели «Суммы» возвращаются в Дагестан // Эксперт-Юг. 2012. № 44–45(234). (<http://expert.ru/south/2012/45/osnovateli-summyi-vozvraschayutsya-v-dagestan/>).

среди мужчин в возрасте от 20 до 40 лет в 30–40%). Поскольку Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО и Югра входят в число регионов – лидеров РФ по уровню заработной платы, трудно предположить, что большое число жителей района, работающих «на северах», будет готово поменять эту работу на труд сельхозработчиков в Дагестане, одном из аутсайдеров в «зарплатном» рейтинге субъектов РФ. Это означает, что за счет жителей Бабаюртовского района обеспечить необходимую численность работников в создаваемом технопарке, скорее всего, невозможно. «Трудовой резерв» могут составить жители так называемых земель отгонного животноводства, т.е. земель, которые в советское время предоставлялись на равнине горным хозяйствам и нынешний статус которых регулируется особым республиканским законом¹. На этих землях в границах Бабаюртовского района находится не менее тридцати селений, являющихся муниципальными образованиями горных районов Дагестана или вовсе не имеющих муниципального статуса. Общая численность жителей таких сел в Бабаюртовском районе, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., оценивается в 25 579 чел. Трудовая миграция в регионы с высокими заработными платами из этих сел идет в меньших размерах: так, в селе Цадах на территории Бабаюртовского района, входящем в горный Чародинский район, при общей численности населения примерно в 750 чел., по данным местной администрации, в Западной Сибири работает 20–30 человек (в целом по Дагестану в Западную Сибирь активно мигрируют ногайцы, кумыки, лезгины, в то время как аварцы и лакцы, составляющие большинство на землях отгонного животноводства в границах Бабаюртовского района, приобщены к этому процессу в меньшей степени²). Таким образом, массовый переход на новое предприятие обитателей земель отгонного животноводства вероятнее, чем жителей самого Бабаюртовского района. Однако если ситуация не изменится, то запуск агротехнопарка может обострить имеющиеся в равнинном Дагестане конфликты.

Как будет показано ниже, именно спор вокруг земель отгонного животноводства и о статусе сел, находящихся на их территории, стал одним из центральных сюжетов жизни Дагестана в последние годы. Позиции общественников, выступающих от имени ко-

¹ Подробнее о землях отгонного животноводства см.: *Казенин К.* Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012. С. 28–33. О процессе переселения горцев на дагестанскую равнину см.: *Карпов Ю.Ю.* Переселение горцев Дагестана на равнину: к истории развития процесса и социокультурным его последствиям // *Традиции народов Кавказа в меняющемся мире: сборник статей / сост. Ю.Ю. Карпов.* СПб.: Петербургское востоковедение, 2010. С. 402–447; *Ибрагимов М.-Р.А.* Этнодемографическая ситуация в Дагестане в последней трети XX – начале XXI в. // *Вестник Дагестанского научного центра РАН.* 2009. № 34. С. 48–56; *Османов А.И.* Аграрные преобразования в Дагестане и переселение горцев на равнину (20–70-е годы XX в.). Махачкала, 2000; *Карпов Ю.Ю., Капустина Е.Л.* Горцы после гор. Миграционные процессы в Дагестане в XX – начале XXI в.: их социальные и этнокультурные последствия и перспективы. Санкт-Петербург: Петербургское востоковедение, 2011.

² О традициях отходничества в Дагестане см.: *Капустина Е.Л.* Отходничество в Нагорном Дагестане как социальное и экономическое явление (конец XIX – начало XXI в.) // *Традиции народов Кавказа в меняющемся мире: сборник статей / сост. Ю.Ю. Карпов.* СПб.: Петербургское востоковедение, 2010. С. 356–401.

ренных народов равнины, и общественников, выступающих от имени горских народов, в советское время частично переселившихся на равнину, по этим вопросам существенно различаются. Если в Бабаюртовском районе значительная часть земель будет передана под проект, а основную часть работающих там составят жители гор, это может обострить полемику между общественными организациями этнического толка.

Другая проблемная сторона рассматриваемого проекта состоит в том, что он затруднит в перспективе экономическое развитие птицефабрик, имеющих на данный момент в Дагестане. Согласно проекту птицефабрика, которая должна стать одним из основных звеньев технопарка, будет производить 50 тыс. т мяса и 650 млн яиц в год. Существующие же в Дагестане с советских времен (в частности, в Буйнакском, Карабудахкентском районах) птицефабрики имеют меньшую мощность. В данный момент их деятельность осложняют конфликты из-за прав собственности, однако население сел, в которых находятся птицефабрики, демонстрирует заинтересованность в разрешении споров и возобновлении производства на тех птицефабриках, на которых оно остановлено. Очевидно, что запуск по соседству более крупного птицеводческого проекта может поставить под вопрос саму возможность такого возобновления. На практике это будет зависеть от того, на какой рынок будет ориентирована новая птицефабрика – на дагестанский (как «старые» птицефабрики) или на внешний. В любом случае важно, что общественники, выступающие от имени жителей сел, где имеются птицефабрики, дают негативную оценку проекту. Например, на общем собрании членов Союза общественных объединений «Сплоченность» (специализируется на защите интересов коренных жителей дагестанской равнины) в Махачкале 31 октября 2012 г. один из выступающих заявил¹: «Считаю, что нет необходимости в строительстве этой фабрики. Намного дешевле и экономичнее было бы, если руководство Дагестана думало о восстановлении имеющихся птицефабрик. Строительство указанной фабрики вызывает недовольство коллективов действующих и недействующих, нуждающихся в определенных малых вложениях средств птицефабрик, так как они могут остаться без работы и средств существования».

Таким образом, проект технопарка в Бабаюртовском районе, при всей его привлекательности в плане масштабов производства и создания рабочих мест, на данный момент не выглядит проработанным с точки зрения взаимодействия с местными сообществами и защиты их интересов. Схожие проблемы характерны и для еще более масштабного инвестпроекта, реализуемого на Северном Кавказе, – строительства курортов.

Это можно показать на примере строящегося курорта Архыз. Комментируя ход строительства, глава Карачаево-Черкесской Республики (КЧР) Рашид Темрезов в декабре 2012 г. заявил, что курорт предполагается сделать круглогодичным, так как многие варианты отдыха в Архызском ущелье (сплав по рекам, конные походы, лечебный

¹ Протокол заседания находится в личном архиве автора.

отдых и т.д.) возможны вне периода горнолыжного сезона¹. Общее число мест в гостиницах будущего курорта составит 24 тыс. Основной вопрос, касающийся последствий создания курорта для жителей региона, относится к перспективам сохранения уже имеющегося в горах Карачаево-Черкесии туристического бизнеса. В настоящее время Архыз при отсутствии в нем работающей горнолыжной инфраструктуры способен одновременно принять около 1 тыс. туристов; основные места размещения – санатории, оставшиеся с советских времен (частично принадлежат предприятиям, находящимся за пределами региона), и частные мини-гостиницы. Горнолыжный курорт Домбай, расположенный в соседнем ущелье, способен одновременно принять до 5 тыс. туристов, преимущественно в частных гостиницах, имеющих от 10–15 до 300 номеров². В условиях нестабильности на Северном Кавказе предприниматели, работающие в туристическом бизнесе КЧР, не прогнозируют существенного увеличения общего числа туристов, приезжающих в регион. Это означает, что бизнесменам, занятым сейчас в туристической сфере, предстоит конкурировать за отдыхающих с новым, инфраструктурно более развитым курортом. При этом каких-либо вариантов развития для местного туризма в сотрудничестве с новым курортом, по нашим данным, не предложено.

Не разработаны и схемы участия местного населения в снабжении будущего курорта продуктами питания. Уровень производства мяса в КЧР таков, что она легко обеспечивает потребности уже имеющихся на сегодняшний день курортов. Например, годовая потребность в баранине курорта Домбай, оцениваемая примерно в 5 тыс. голов, соответствует нынешнему объему производства в одном лишь Тебердинском ущелье, примыкающем к курорту. Однако в случае, если курорт Архыз будет функционировать в течение всего года, региональные производители вряд ли смогут удовлетворять его потребности. Это связано с существующими формами организации скотоводства в КЧР.

Дело в том, что местные пастбища, особый травяной состав которых обуславливает высокое качество мяса скота, в силу климатических условий пригодны для выпаса примерно пять месяцев в году. На остальное время скотину ставят в стойла на откорм. Согласно нашим полевым данным, стойловые сооружения, имеющиеся у местных фермеров, как правило, позволяют одному хозяйству взять на откорм не более 100–150 голов. Однако крупный курортный бизнес, в отличие, например, от мелких и средних гостиниц Домбая, очевидно, будет заинтересован в работе с оптовыми поставщиками, способными обеспечить регулярные поставки со стабильным уровнем качества. При этом, по оценкам республиканских предпринимателей, занятых в сельском хозяйстве, для бесперебойных ежемесячных поставок хотя бы 500 голов овец фермеру необходим достаточно крупный откормочный комплекс, каковых сейчас в регионе не имеется. Ес-

¹ На курорте Архыз готовятся к установке станции второй канатной дороги // Бизнес-ТАСС, 14 декабря 2012 г. (<http://www.biztass.ru/news/id/51238>).

² Об экономике курорта Домбай см.: Стародубровская И.В., Зубаревич Н.В., Соколов Д.В., Интигринова Т.П., Миронова Н.И., Магомедов Х.Г. Северный Кавказ: модернизационный вызов. М.: Издательский дом «Дело» (РАНХиГС), 2011. С.196–234.

ли к моменту запуска курорта они не будут созданы, то, вполне вероятно, менеджеры Архыза предпочтут поставщиков из других регионов.

Итак, рассмотренные два проекта крупных предприятий, создаваемых на Северном Кавказе, по существу не предлагают местному населению каких-либо форм сотрудничества, а один из этих проектов может также усугубить имеющиеся сложности во взаимоотношениях в земельной сфере. Такое положение дел при наличии административной поддержки проектов вряд ли может стать препятствием к их осуществлению, однако будет иметь негативные политические последствия, поскольку у местного населения не выработается осознанная лояльность данным начинаниям федерального центра на Северном Кавказе.

6.7.2. «Ренессанс» национальных движений на Северном Кавказе

В 2012 г. в ряде регионов Северного Кавказа, прежде всего в Дагестане, наблюдалась заметная по сравнению с предыдущими годами активизация национальных общественных движений. Их участие в местной политике в данный момент не столь значимо, как в первые годы после распада СССР, но уже заметно активнее, чем в середине 2000-х годов.

Формальные и неформальные общественные движения, позиционирующие себя как защитники интересов определенного этноса, впервые громко заявили о себе на Северном Кавказе на рубеже 1980–1990-х годов. Их цели и риторика существенно отличались от региона к региону. Например, в регионах Северо-Западного Кавказа (прежде всего в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии) национальные движения ставили вопрос об изменении границ субъектов (в частности, о выделении Балкарии и Карачая в отдельные регионы), об этнических принципах формирования органов власти¹. В Дагестане активисты национальных движений также немало внимания уделяли проблеме этнического представительства «в верхах», однако больше интересовались вопросами распределения спорных земель на равнине.

К середине 2000-х годов активность национальных движений практически во всех регионах Северного Кавказа пришла в явный упадок. Частично это можно объяснить устареванием «повестки дня» этих движений. Вопрос об изменении границ регионов на тот момент давно не обсуждался (последний «всплеск» его обсуждений имел место во время крайне конфликтных выборов главы КЧР в 1999 г.). Этническое представительство во власти северокавказских республик к середине второго постсоветского десятилетия также в целом стабилизировалось, закрепившись в конкретных неформальных договоренностях.

Последующее возрождение национальных движений на Северо-Западном Кавказе пришлось на вторую половину 2000-х годов и имело в каждом регионе свои причины.

¹ См.: *Бабич И.Л.* Соотношение политической, религиозной и этнической идентичности в современном кабардино-балкарском обществе // Фактор этноконфессиональной самобытности в постсоветском обществе / сост. М. Олкотт, А. Малащенко. М.: Карнеги Центр, 1998. С. 140–165.

Так, в КЧР общественные деятели этнического толка оказались вовлечены в обслуживание интересов определенных сторон в противостоянии региональной элиты¹. В Кабардино-Балкарской Республике (КБР) новый старт национальных движений был связан с проблемами, которые породила в регионе реализация федерального закона о местном самоуправлении, при этом также достаточно быстро проявилась связь национальных движений с частью местной элиты, оппозиционной республиканскому руководству.

Этнические общественные структуры, заявлявшие о себе в политической жизни Дагестана в 2012 г., довольно четко делятся на *две группы*.

Первую группу образуют структуры, чья деятельность позволяет сделать вывод об их стремлении как к партнерскому диалогу с федеральной и региональной властью, так и к привлечению внимания со стороны федеральных СМИ. Одним из результатов такой деятельности является получение национальными организациями заметного места в публичном пространстве, легализация национальных движений в глазах властей (причем последняя может происходить и без безоговорочной поддержки власти со стороны нацдвижений). Организации указанной группы уделяют сравнительно меньше внимания борьбе за власть и собственность на муниципальном уровне, земельным конфликтам и т.д.

Ко второй группе относятся этнические организации и движения, которые, напротив, сконцентрированы на защите интересов своих этносов в наиболее «локальных» сферах, таких как земельные отношения, местное самоуправление и т.д. Эти организации, как правило, жестко оппозиционны республиканским властям и не имеют заметных самостоятельных выходов в федеральное информационное поле.

Наиболее заметной организацией *первой группы* в 2012 г. была *Федеральная лезгинская национально-культурная автономия (ФЛНКА)*². Эта организация в прошедшем году выдвигала задачи, выходящие за рамки внутренних дагестанских проблем. Основное внимание ФЛНКА уделяла статусу лезгин как разделенного народа, после распада СССР оказавшегося частично на территории России (преимущественного в южный районах Дагестана), а частично в северной части Азербайджана³. Именно о проблемах азербайджанских лезгин, и в частности анклавов на территории Азербайджана, где проживают лезгины, являющиеся гражданами России, – сел Харх-Уба и Урьян-Уба, преимущественно шла речь на последнем, IV съезде ФЛНКА, который состоялся 9 но-

¹ О деятельности этнических организаций в КЧР на разных этапах постсоветской истории см.: *Щербина Е.А.* Карачаево-Черкесская Республика // Республики Северного Кавказа: этнополитическая ситуация и отношения с федеральным центром / сост. И.Г. Косиков. М.: Макс-пресс, 2012. С. 213–239; *Казенин К.* «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009. С. 121–155.

² Учреждена в 1999 г. национально-культурными автономиями лезгин сибирских регионов, в 2007–2008 гг. в ее состав вошли дагестанская, московская и ряд других национально-культурных автономий лезгин.

³ Подробнее см.: *Алексеев М.Е., Казенин К.И., Сулейманов М.* Дагестанские народы Азербайджана: политика, история, культура. М.: Европа, 2006.

ября 2012 г. в Москве¹. Критикуя республиканскую власть за неудовлетворительное экономическое положение лезгинских районов Дагестана, а федеральную – за слабую защиту интересов лезгин в Азербайджане, ФЛНКА тем не менее демонстрирует желание сотрудничать как с Кремлем, так и с официальной Махачкалой. Например, в ответ на призыв представителя Администрации Президента РФ лидеры ФЛНКА на ноябрьском съезде выразили готовность активизировать работу с лезгинской диаспорой в разных регионах России.

Определенную активность в федеральном публичном пространстве проявляла в 2012 г. и *Аварская национально-культурная автономия (НКА)*². В отличие от ФЛНКА, костяк руководства которой составляют лезгинские общественники и предприниматели, проживающие в Москве, организаторами НКА аварцев являются в основном представители аварской интеллигенции, живущие в Дагестане. Частично они двигались в 2012 г. в «фарватере» ФЛНКА. Например, в мае 2012 г. в Москве две организации совместно провели конференцию о проблеме разделенных народов Кавказа (наряду с лезгинами на территории северного Азербайджана частично проживают и аварцы)³. На деятельности аварской НКА не может не отражаться тот факт, что в Дагестане есть влиятельные муниципальные главы аварской национальности, имеющие политические амбиции республиканского уровня и не всегда находящие общий язык с региональным руководством. В связи с этим показательна ситуация с несостоявшимся съездом аварского и лезгинского народов, планировавшимся в октябре 2012 г. в дагестанском городе Хасавюрт, глава которого Саидпаша Умаханов является наиболее видным представителем «аварского клуба» муниципальных глав. Он неоднократно критиковал действующие органы власти региона и как минимум с середины 2000-х годов рассматривается как потенциальный кандидат на высший пост в Дагестане. Информация о подготовке съезда появилась в федеральных СМИ 24 сентября 2012 г. и через два дня была опровергнута мэрией Хасавюрта⁴. По нашим данным, подготовка съезда активистами Аварской национально-культурной автономии действительно велась, однако съезд был отложен из-за разногласий между организаторами. Независимо от того, участвовала ли в нем команда Умаханова, данная ситуация подтверждает, что логика развития аварского национального движения неизбежно ставит вопрос о его взаимодействии с политическими «тяжеловесами» аварской национальности.

Этнические организации *второй группы* выступают прежде всего по земельным вопросам. Их деятельность состоит главным образом в том, чтобы поддерживать местные

¹ Участники съезда ФЛНКА раскритиковали договор России и Азербайджана о госгранице // Кавказский узел, 11 ноября 2012 г. (<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/215543/>).

² Зарегистрирована на региональном уровне, в настоящее время идет процесс получения ею федерального статуса.

³ В Москве обсудили проблемы дагестанцев, проживающих в Азербайджане // ИА REGNUM, 18 мая 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1542825.html>).

⁴ Съезд лезгин и аварцев не будет проходить в Хасавюрте // ИА REX, 26 сентября 2012 г. (<http://www.iarex.ru/news/29496.html>).

сообщества, выдвигающие земельные требования. Большую активность в этом направлении в 2012 г. в Дагестане проявлял, в частности, союз общественных объединений «Сплоченность», защищающий земельные интересы народов равнины (прежде всего кумыков и ногайцев). Идеология этой организации основана в первую очередь на критике нынешнего статуса земель отгонного животноводства (об этом статусе см. выше раздел 6.7.1). Активисты «Сплоченности» утверждают, что эти земли, общая площадь которых на дагестанской равнине приближается к 1 млн га, несправедливо изъяты у равнинных районов и в основной своей массе не используются по своему законному сельскохозяйственному назначению, являясь источником ренты для узких групп чиновничества горных районов Дагестана. Оппоненты «Сплоченности», публично представленные в первую очередь главами ряда сел на землях отгонного животноводства, указывают на то, что горские народы Дагестана на протяжении последних советских десятилетий вложили много труда в освоение этих земель и поэтому имеют на них не меньше прав, чем «автохтоны» равнины. Интересы последних, наряду со «Сплоченностью», в публичном пространстве защищают этнические общественные организации – ногайский «Бирлик», кумыкский «Тенглик»¹.

В 2012 г. имели место как минимум два заметных выступления жителей дагестанской равнины по земельным вопросам. Интересно, что в обоих случаях непосредственным предметом конфликта были не земли отгонного животноводства. Весной 2012 г. протестную акцию начали жители трех кумыкских поселков, входящих в черту Махачкалы, – Альбурикент, Кяхулай и Тарки. Они разбили палаточный лагерь на землях к северу от Махачкалы, которые до 1944 г. принадлежали этим поселкам и которые сейчас проданы частным лицам под застройку². В 1944 г. жителей этих трех поселков переселили на земли, освободившиеся после депортации чеченцев; с возвращением чеченцев в 1957 г. жители поселка вернулись в свои дома, но земли к северу от Махачкалы поселкам возвращены не были. В непосредственной близости от спорных земель начинается территория, которая в начале 1990-х годов была предоставлена для переселения жителей Новолакского района Дагестана, на земли которого близ дагестано-чеченской границы тогда стали претендовать чеченцы.

Палаточный лагерь, разбитый весной 2012 г., существовал в течение двух месяцев, позднее на той же территории жители поселков несколько раз проводили митинги. Непосредственным предметом спора в данном случае были примерно 200 га земли, которые ни нынешние их владельцы, ни жители поселков, очевидно, не планируют использовать в сельскохозяйственных целях. Однако представители общественных организаций, выступающих против нынешней системы земельных отношений на дагестанской равнине в целом, поддерживали данные протестные акции и участвовали в пере-

¹ Подробнее о полемике по поводу земель отгонного животноводства см.: *Казенин К.* Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2011. С. 47–50.

² В Махачкале требуют компенсации за сталинские переселения // ИА REGNUM, 5 мая 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1526698.html>).

говорах между их непосредственными организаторами и властями республики (на конец 2012 г. эти переговоры не имели конкретных результатов).

Своего рода ответом на выступление кумыков стал съезд лакского народа, прошедший в Махачкале 28 сентября 2012 г. Этот съезд, в котором приняли участие в основном оппозиционные общественники, потребовал безусловного выполнения решения о предоставлении земель переселенцам – жителям Новолакского района и подверг жесткой критике региональные власти за промедление в этом вопросе¹. В силу территориальной близости соответствующих земель требования кумыкских и лакских общественников неминуемо оказываются взаимозависимы и в определенной степени конфликтны.

Еще один пример массового выступления жителей равнины по земельным вопросам имел место в Кизлярском районе, где ногайцы, проживающие в селе Новокрестьяновское, летом 2012 г. вступили в конфликт с компанией, взявшей в аренду часть примыкающих к селу земель. 21 июня жители вышли на пахотное поле на окраине села и остановили работающую там сельхозтехнику, принадлежащую ООО «Даг.агрокомплекс»². Причиной, побудившей людей к этой протестной акции, стало незаконное, на их взгляд, решение администрации района передать через конкурс право на заключение договора аренды земельного участка вокруг села стороннему инвестору, в то время как земли не хватает для нужд самих новокрестьяновцев. Отметим, что в юридическом отношении ситуация, возникшая в Новокрестьяновском, по нашим наблюдениям, типична для равнинного Дагестана и может не раз повториться при отведении земель под крупные сельхозпроекты: жители села на основании документов, выданных в 1990-е годы, считают себя обладателями паев на бывших колхозных или совхозных землях, однако в связи с тем, что межевание проведено не было и права собственности должным образом не оформлены, жители не могут обосновать свои претензии на землю. Представитель администрации Кизлярского района объясняет возникшие проблемы следующим образом: «Когда выдавались эти свидетельства, предполагалось, что получатели свидетельств будут организовывать КФХ³, заниматься сельским хозяйством на профессиональной основе и платить налоги в бюджет района. Но почти никто из жителей села свои права на эти земли дальше не оформлял, не учреждал КФХ и не платил земельный налог».

Конфликт в Новокрестьяновском был частично разрешен путем прямых переговоров представителей села и агрофирмы. Непосредственного участия в нем общественных организаций республиканского уровня отмечено не было. Однако важно учитывать, что ногайские общественные организации проявили способность активно включаться в земельные конфликты в 2011 г., когда при их поддержке население Ногайского района

¹ В Дагестане обсуждают ситуацию вокруг Новолакского района // ИА REGNUM, 2 октября 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1576855.html>).

² Адиев А. Получат ли «неместные» доступ к земле на Северном Кавказе? // ИА REGNUM, 27 июля 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1554910.html>).

³ Крестьянско-фермерское хозяйство.

добилось отказа инвесторов от строительства там завода по производству сахарной свеклы, под посадки которой предполагалось отдать большинство пашенных земель района¹.

В КБР общественная активность, связанная с земельными вопросами, в 2012 г. также в основном проявлялась на муниципальном уровне, однако в ней участвовали и региональные этнические организации. Эта активность касалась преимущественно выделения земли под будущее курортное строительство. В январе 2012 г. жители трех сел Черекского района КБР создали рабочую группу из 12 человек для общественного контроля за реализацией туркластера. В этом районе, как ранее сообщало ОАО «Курорты Северного Кавказа» (ОАО «КСК»), планируется построить курорт, способный одновременно вместить 15 тыс. туристов, и 170 км горнолыжных трасс². Некоторые курортные объекты, по заявлению компании, предполагается разместить на территории Хуламо-Безенгиевского ущелья. Часть земель в этом ущелье находятся в собственности сельскохозяйственного ФГУП, однако жители села Безенги считают эти земли «исконно своими» и настаивают на том, чтобы соглашение о выделении земли под туркластер заключалось с селом и представители села контролировали ход проекта на всех этапах его реализации.

Позднее, в ноябре-декабре 2012 г., земельные споры вышли на поверхность в Зольском районе КБР. Правительство республики 22 ноября сообщило об окончании процедуры определения особой экономической зоны в этом районе (ОЭЗ создаются во всех районах КБР, на территории которых ведется или планируется курортное строительство). Практически одновременно ряд депутатов сельских поселений Зольского района сообщили СМИ, что сельские собрания депутатов «наложили вето» на деятельность ОАО «КСК» в районе, так как не решен вопрос о том, какие именно земли будут переданы курортному кластеру. В ответ главы этих же сел заявили, что население сел не против строительства курортов, а по земельным вопросам нет никаких решений, поскольку предложений от ОАО «КСК» пока не поступало³.

Земельные вопросы, вызвавшие общественную реакцию в районах КБР, на данный момент не решены. Их дальнейшее обсуждение, по-видимому, будет проходить на фоне земельной реформы, предлагаемой главой республики Арсеном Каноковым. Суть этой реформы в конце 2012 г. Каноков сформулировал следующим образом: «Земля выделяется и юридически оформляется в частную собственность из общего массива определенному кругу сельских жителей, формы хозяйствования могут быть многооб-

¹ В Тарумовском районе Дагестана реализуется проект возведения сахарного завода // Кавказский узел, 20 января 2012 г. (<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/199601/>).

² Независимая газета. № 174. 29.08.2012.

³ Депутаты Зольского района не запрещали строительства туркластера // ИА REGNUM, 4 декабря 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1600606.html>).

разны, земли сельскохозяйственного назначения не могут дробиться на наделы менее 10 га, сохраняются крупные и средние эффективно работающие хозяйства»¹.

В каком бы формате обсуждение земельной реформы ни проходило, можно ожидать, что на его ход будут активно пытаться влиять общественные организации регионального уровня, прежде всего балкарские, так как в районах будущего курортного строительства преобладают балкарцы. Они же оказывают поддержку протестным выступлениям «на местах». В частности, в выступлениях жителей Черекского района, по данным СМИ, заметную роль играли балкарские активисты, входившие в состав общественной организации «Совет старейшин балкарского народа», а также экс-глава села Безенги Мурадин Рахаев, в 2010 г. проводивший «голодовку балкарских аксакалов» у стен Кремля. То есть силы, которые способны преобразовать локальный протест в факт политики регионального уровня, присутствуют и в КБР. Особенность этой республики состоит в том, что там этнические общественники, как правило, активно участвуют в политических проектах, направленных против региональных властей. Кроме того, деятельность общественных организаций, выступающих от имени различных народов КБР, по опыту прошлых лет, может привести к противостоянию между этими организациями. В регионе выработалась целая традиция полемики между общественниками, выступающими от имени балкарцев, и общественниками, выступающими от имени кабардинцев. Первые настаивают на полной передаче горных земель балкарским селам, а вторые напоминают о спорности «этнических границ» в горах и о том, что в советское время и ранее горными угодьями в окрестностях Эльбруса могли пользоваться в том числе и жители соседней равнины². Эти противоречия имеют прямое отношение и к тем землям, на которых планируется создавать новые курорты.

Таким образом, крупные землеотводы под новые проекты на дагестанской равнине и в горах КБР, вызывающие локальные протесты со стороны местного населения, могут стать катализатором политических процессов более серьезного масштаба. Общественные организации в республиках, выступающие с этнических позиций, прямо участвовали в ряде перечисленных здесь конфликтов. Некоторые из этих организаций имеют в своем активе победы в земельных баталиях муниципального уровня. Так, побочным результатом реализации крупных инвестиционных проектов на Северном Кавказе становится увеличение роли этнического фактора в местной политике, что, очевидно, может привести к общему росту конфликтности в регионе.

Помимо поддержки протестов местного населения по земельным вопросам некоторые из этих организаций участвовали в оппозиционных политических проектах. К при-

¹ Земля должна стать рыночным инструментом – глава КБР // Интерфакс, 24 октября 2012 г. (<http://www.interfax-russia.ru/South/main.asp?id=355348>); о предыстории земельной реформы в КБР см.: Казенин К. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM. 2009. С. 81–110.

² Подробнее см.: Казенин К.И. Кабардино-Балкарская Республика // Республики Северного Кавказа: этнополитическая ситуация и отношения с федеральным центром/ сост. И.Г. Косиков. М.: Макс-пресс. 2012. С. 183–212.

меру, представители движения «Сплоченность» присутствовали на Съезде народов Дагестана, проведенном в Москве в октябре 2012 г.¹ и организованном рядом дагестанских экс-чиновников, весьма критически настроенных против республиканских властей. Помимо организаций, заявляющих о себе как о защитниках целых этносов, на съезд были приглашены и представители многих общественных структур (в большинстве своем не имеющих официальной регистрации), которые занимаются антикоррупционной деятельностью или защитой интересов жителей в конфликтах с чиновниками или предпринимателями. Примером может служить Антикоррупционный комитет Табасаранского района, представленный на съезде. Подобные союзы общественников не носят прямой этнической направленности, однако, как правило, выступают от имени мононациональных групп.

Таким образом, между этническими общественными структурами складывается своего рода «разделение труда»: одни активно оппонировать властям и защищают интересы сообществ, другие легитимизируют в публичном пространстве новый, высокий статус национальных движений. В настоящее время эти два процесса идут практически независимо друг от друга, так как заметных фактов сотрудничества между этими структурами не выявлено. Но если они начнут взаимодействовать друг с другом, то это приведет к образованию таких этнических общественных структур, которые будут сочетать опыт публичной деятельности на федеральном уровне и опору на местные сообщества. Возможности таких структур неизбежно будут шире, а «составные части», необходимые для их создания, имеются².

6.7.3. Дагестан: динамика внутриконфессиональных отношений в исламе

С точки зрения попыток снижения конфликтности в Северо-Кавказском регионе наиболее заметные и наиболее драматичные события происходили в Республике Дагестан. На фоне кризиса тех форм урегулирования, которые использовались в предшествующий период³, что проявилось в снижении институциональной роли Комиссии по

¹ Дагестанская оппозиция отправилась в Москву разрозненными группами // ИА REGNUM, 24 октября 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1585835.html>).

² Подробнее о роли этнического фактора в современных конфликтах на Северном Кавказе см.: *Стародубровская И.В., Соколов Д.В.* Истоки конфликтов на Северном Кавказе. М.: Издательский дом «Дело» (РАНХиГС), 2013. С.78–128.

³ В ноябре 2010 г. при Президенте РД создана «Комиссия по оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность на территории Республики Дагестан». Комиссию возглавил вице-премьер правительства Республики Дагестан Ризван Курбанов (сейчас – депутат Государственной Думы РФ). В состав Комиссии вошли руководители силовых структур в регионе, руководство ряда министерств, представители гражданского общества, религиозного сообщества Дагестана. Через Комиссию за полтора года прошло 37 человек, ходатайства 32 из них были удовлетворены. Рассмотрено более 100 обращений граждан в связи с нарушением их прав со стороны правоохранительных органов, всем им оказана юридическая помощь (см.: Юлия Рыбина. В Дагестане боевиков адаптируют к миру. 20.04.2012. <http://kavpolit.com/v-dagestane-boevikov-adaptiruyut-k-miru/>). Деятельность Комиссии получила определенное общественное признание, были случаи, когда под гарантии председателя комиссии Ризвана Курбанова боевики складывали оружие и сдавались властям.

оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность на территории Республики Дагестан, и публичном расхождении взглядов ее членов на принципы и стратегию деятельности данного органа, начал набирать силу совершенно иной процесс урегулирования.

Одной из наиболее принципиальных линий раскола в дагестанском обществе да и на всем Северном Кавказе является внутриконфессиональное противостояние суфийско-го¹ и салафитского (более распространенное, хотя и неправильное название – ваххабитского)² направлений ислама. Салафитское движение во многом являлось формой молодежного социального протеста в регионе. В его противостоянии с суфистами выделялся один из серьезнейших источников непрекращающегося насилия в регионе. Представители «официального ислама» в Дагестане еще не так давно говорили, что тот, кто убьет ваххабита, попадет в рай. Даже внешние признаки принадлежности к салафитскому течению (определенной формы бороды, короткие брюки) могли послужить и часто служили основанием для репрессий со стороны силовых структур. В то же время наиболее частыми объектами террористических актов становились не только представители правоохранительных органов, но и наиболее видные суфийские религиозные деятели (шейхи).

На этом фоне прорывом в урегулировании внутриконфессионального раскола воспринимались произошедшие 29 апреля 2012 г. в Центральной мечети г. Махачкалы встреча и совместный пятничный намаз представителей умеренных (легальных) салафитов и Духовного управления мусульман Дагестана (ДУМД). Встречу вел имам Центральной мечети Магамедрасул Саадиев. Умеренные салафиты были представлены Ассоциацией ученых Ахлю-Сунна. Ахлю-Сунна объединяет несколько десятков религиозных деятелей салафитского направления, не приемлющих насильственных методов борьбы за торжество ислама и ориентированных на распространение своих представлений об истинной вере путем мирной проповеди. На встрече выступили представители обоих течений, а также муфтий Дагестана. Резолюция, принятая по итогам встречи, включала в качестве важных практических требований запреты на поношение мусульманами друг друга, отслеживание и доносительство на мусульман, а также недопустимость препятствования выезду дагестанцев за рубеж для обучения в исламских высших учебных заведениях.

Вслед за собранием в Центральной мечети Махачкалы аналогичные мероприятия, направленные на внутриконфессиональное согласие, стали проводиться в районах Дагестана. Так, 11 июня 2012 г. в Цумадинском районе состоялось несколько мероприя-

¹ Суфизм – мистическое течение в исламе, предполагающее беспрекословное послушание верующих (мюридов) шейхам, которым доступно мистическое знание. Развивается в рамках суфийских орденов (тарикатов).

² Салафизм – религиозное течение в рамках ислама, призывающее вернуться к основам, к исламу времен Пророка и четырех праведных халифов и отказаться от позднейших наслоений.

тий с участием муфтия Дагестана, актива района и местных салафитов¹. Принятая по их итогам резолюция в целом была выдержана в духе махачкалинской резолюции 29 апреля, но не повторяла ее, добавляя несколько новых аспектов к возможным направлениям урегулирования ситуации, в том числе:

- «рассмотрение возможности создания фонда помощи семьям, пострадавшим во внутриконфессиональных столкновениях»;
- «рассмотрение возможности совместного обращения в министерство юстиции об отмене закона о ваххабизме»;
- «прекращение практики обвинения мусульман за хранение религиозной литературы, так как она не должна становиться причиной обвинения человека в экстремистской деятельности».

Об этих новых тенденциях во внутриконфессиональных отношениях говорилось в ежемесячном обзоре ИЭП имени Е.Т. Гайдара «Экономико-политическая ситуация в России за июнь 2012 г.». На вопрос, можно ли считать, что предпринятые шаги по урегулированию внутриконфессионального конфликта смогут принципиально изменить ситуацию в республике и покончить с вооруженным противостоянием, в обзоре давался ответ, что «делать подобные выводы явно преждевременно» и выдвигалось предположение, что наиболее вероятный сценарий – «усиление открытого раскола как в лагере салафитов, так и в лагере суфиев по вопросу о прекращении конфронтации»². К сожалению, жизнь полностью оправдала данный достаточно пессимистичный прогноз.

Наращение насилия в республике шло параллельно с разворачиванием процесса внутриконфессионального урегулирования. В августе 2012 г. были убиты ряд представителей правоохранительных органов и религиозных деятелей. 18 августа было осуществлено нападение на шиитскую мечеть в Хасавюрте, в результате чего один человек погиб и несколько были ранены. Однако самое резонансное преступление произошло 28 августа – был убит шейх Саид Чиркейский, наиболее масштабная фигура современного суфистского движения в Дагестане. По разным оценкам, шейх имел от нескольких десятков до нескольких сотен тысяч последователей (мюридов), среди которых было руководство ДУМД и некоторые представители республиканской власти. Его воспринимали как центр и символ теневой структуры власти³. Шейх погиб у себя дома, в селе Чиркей, от бомбы террористки-смертницы (русской по национальности), проникшей в дом под видом паломницы. В результате взрыва погибло еще 6 человек, несколько по-

¹ Агеев М. Со второй попытки // «Черновик», 15 июня 2012 г. <http://chernovik.net/news/496/News/2012/06/20/13690>

² Стародубровская И.В. Дагестан: непростой вопрос урегулирования // Ежемесячный обзор Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара «Экономико-политическая ситуация в России в июне 2012 г.» с. 60. http://www.iep.ru/files/text/trends/Russian_economy_trends_and_perspectives_in_June2012.pdf

³ Ахмедова М. Жертва примирения. За что убили самого уважаемого человека на Северном Кавказе // «Русский репортер». № 35 (264). 6 сентября 2012 г. http://expert.ru/russian_reporter/2012/35/zhertva-primireniya/

страдавших были доставлены в больницу. На похороны шейха собралось более 100 тыс. человек.

Это преступление вызвало шок в дагестанском обществе, причем не только среди религиозного сообщества. Прогнозы были самые неутешительные. В местной прессе подчеркивалось, что спустя несколько суток после трагедии не было ни единого эксперта-комментатора данного убийства, кто бы не предрекал резкое ухудшение обстановки в Дагестане¹. Журналистка Юлия Латынина сравнила это преступление с гипотетической ситуацией убийства Папы Римского в разгар войны между католиками и протестантами и отмечала, что последствия этого события резко повышают шанс катастрофических сценариев на ближайшую осень². Катастрофические сценарии не реализовались. Тем не менее данное преступление вскрыло многие не лежащие на поверхности процессы в дагестанском обществе в целом, и прежде всего в религиозном сообществе, и оказало серьезное влияние на перспективы развития ситуации.

В первую очередь удалось избежать массового насилия на конфессиональной почве между мюридами Саида Чиркейского и салафитами, которое, собственно, и могло спровоцировать эскалацию насилия в обществе в целом. В первые дни после трагедии обе стороны проявили завидную мудрость и сдержанность. Спустя несколько часов после смерти шейха почти все знаковые мусульманские лидеры республики независимо от конфессиональной принадлежности выступили с резким осуждением убийства³. Ассоциация Ахлю-Сунна выразила соболезнования родственникам и близким погибших и приняла заявление, в котором, в частности, говорилось: «Несмотря на то что у нас имелся ряд разногласий с убитым, мы никогда не были сторонниками подобных методов решения разногласий, о чем и заявлялось нами в ходе совместной встречи с ДУМД. Все имеющиеся разногласия должны решаться в ходе научного диспута, мы к этому призывали и призываем. Это наша принципиальная позиция. Убийство произошло не случайно именно сейчас, когда набирает силу процесс диалога между различными группами мусульман Дагестана. ... В то же время сторонники силовых мер в отношении роста влияния ислама укрепились в ряде органов власти. Различными методами они пытаются сорвать мирный процесс. В связи с этим Ассоциация ученых Ахлю-Сунна в Дагестане заявляет, что данное убийство не должно повлиять на процесс диалога, набравший обороты в республике. Мы надеемся на продолжение и развитие этого процесса»⁴. Со стороны суфистов занять взвешенную позицию призвал имам Центральной мечети Махачкалы М. Саадуев: «Я обращаюсь к молодежи. Будьте терпимы,

¹ Агаев М., Магомедов Р. Начало конца?! // «Черновик». 31 августа 2012 г. <http://old.chernovik.net/news/507/REPUBLIC/2012/08/31/14040>

² Латынина Ю. Вторая фаза джихада. Убийство шейха Саида-афанди – начало нового наступления исламских радикалов // Новая Газета. 29.08.2012. <http://www.novayagazeta.ru/society/54194.html>.

³ См.: Нереальная реальность... // «Черновик». 23 августа 2012 г. <http://old.chernovik.net/news/506/News/2012/08/23/14012>

⁴ Мирный процесс должен продолжаться. Заявление Ассоциации ученых Ахлю-Сунна в Дагестане в связи с убийством Саида Чиркейского и его последователей // «Кавказская политика». 29 августа 2012 г. <http://kavpolit.com/mirnyj-process-dolzhen-prodolzhitsya/>

будьте мудры, не теряйте голову. ... Мирный процесс в Дагестане среди верующих ни в коем случае не будет сорван. Мы не допустим этого. Мы слишком долго и тяжело шли к диалогу. Мы, суфии, знаем, что среди салафитов есть умеренные люди, достойные люди, а есть больные, как в любом течении, в любой религии, в любой национальности. За действия одних не должны отвечать другие. Любые "акции возмездия" исключены и недопустимы... Не надо нас стравливать!»¹ Даже подполье предложило не торопиться с выводами о том, кто совершил убийство².

Мнение о том, что это преступление нужно в первую очередь тем, кто пытается сорвать внутриконфессиональный диалог, было господствующим. Наиболее частые обвинения высказывались в адрес силовых структур и «леса» (хотя были и более нетипичные версии случившегося: передел рынка хаджа, заговор «третьих сил»). Приведем несколько характерных высказываний экспертов и общественных деятелей республики в первые дни после трагедии: «В этом убийстве могут быть замешаны последователи салафизма из числа небольшой группы – им невыгодно сближение течений ислама, которое произошло в Дагестане в начале года. Могут быть замешаны и силовики, которые хотели бы раскатать ситуацию в республике. Не исключено, что это очередная провокация»; «За этим убийством стоят люди, которым невыгодно объединение разных течений ислама в Дагестане»; «Думаю, что за этим убийством стоит «лес». Они убили духовного лидера противоборствующей стороны. Уничтожение лидеров противника – это одна из целей любой войны. Это очередной акт скрытых военных действий на территории Дагестана»; «Это политическое убийство, большая провокация. ... Если не прямо, то косвенно, государство несет ответственность за последствия, которые могут быть. ... Почему это произошло сейчас, когда суфии и салафиты начали находить понимание, пришли к конструктивному диалогу?»³.

Представление о провокационном характере данного преступления было чрезвычайно широко распространено. И появившееся наконец заявление одной из радикальных исламистских групп об ответственности за убийство шейха, также далеко не всех убедило: «и суфии, и салафиты единым фронтом твердят, что это провокация, направленная на то, чтобы воспрепятствовать начавшемуся между мусульманами диалогу. В группе «Площадка для диалога» на Facebook, созданной представителями ДУМД, в обсуждении новости о том, что боевики взяли убийство шейха на себя, у участников

¹ Магомедов А. Лучше худо-бедный мир, чем война! «Черновик». 7 сентября 2012 г. <http://old.chernovik.net/news/508/POLITICS/2012/09/07/14057>. Заметим, как перекликаются с данным призывом слова Аббаса Кебедова, представителя салафитской стороны: «Призываю всех дагестанцев к сдержанности, ответственности, чтобы брат не пошел на брата! Нас стравливают друг с другом ради собственных целей». (Тамбиева М. Подрыв тариката: кавказские эксперты прогнозируют обострение ситуации в Дагестане после убийства шейха Саида-афанди Чиркейского // «Кавказская политика», 29 августа 2012 г. <http://kavpolit.com/podryv-tarikata/>)

² См.: Магомедов А. Лучше худо-бедный мир, чем война! «Черновик». 7 сентября 2012. <http://old.chernovik.net/news/508/POLITICS/2012/09/07/14057>.

³ См.: Тамбиева М. Подрыв тариката: Кавказские эксперты прогнозируют обострение ситуации в Дагестане после убийства шейха Саида-афанди Чиркейского // «Кавказская политика». 29 августа 2012 г. <http://kavpolit.com/podryv-tarikata/>.

практически нет сомнений в том, что и это часть провокации»¹. Однако после этого заявления ситуация стала стремительно меняться. Для последующего периода были характерны три основных процесса.

Первый: официальные исламские структуры Дагестана стали переключать ответственность на смерть Саида Чиркейского на своих недавних партнеров по переговорам. Данная кампания была начата опубликованной 2 сентября 2012 г. статьей Патимат Гамзатовой, супруги муфтия Дагестана и руководителя медиа-холдинга Духовного управления мусульман Дагестана, «Худейбийский "мирный" договор»². Публикация, вызвавшая шок в публичном пространстве республики, характеризуется несколькими основными чертами.

Во-первых, в статье практически не проводится различие между умеренными и радикальными салафитами, тезис об отсутствии связи умеренных с «лесом» объявляется лицемерием. И те и другие, как в «лучшие» времена, называются ваххабитами. При этом автор не выбирает выражений для характеристики своих оппонентов: «Лицемеры, чьи руки по локоть в крови!!! Если у кого-то из них не хватает духу на убийство, то он просто счастлив, что находится в течении, в котором и те, кто способны на убийство мусульман, на принесение вреда исламу, на раскол уммы! И у них не хватает мозгов, чтобы хотя бы скрыть свое пошлое низкое удовольствие». Статья переполнена обвинениями и оскорблениями в адрес умеренных салафитов.

Во-вторых, утверждается, что шейх Саид Чиркейский изначально поддерживал переговоры и руководство ДУМД участвовало в миротворческой деятельности по его поручению. Однако за два дня до смерти он изменил свою точку зрения и осудил меры по расширению доступа оппонентов к средствам массовой информации, утверждая, что ваххабиты никогда не поменяют свою сущность.

Наконец, в-третьих, был сделан однозначный вывод об отказе от дальнейших переговоров и прекращении процесса урегулирования, в чем обвинялась противная сторона. Характеризуя позицию Саида Чиркейского, автор утверждает: «Даже приближаясь к смерти, он попытался дать ваххабитам шанс, протянуть им руку мира. ...Но они его не использовали! Они похоронили его вместе с ученым ислама, досточтимым шейхом Саидом-афанди, на чиркейском кладбище».

Статья вызвала многочисленные негативные отзывы в прессе, представители Ассоциации Ахлю-Сунна отказались ее комментировать и попытались принизить ее значе-

¹ Магомедов А. Худейбийский договор или Верблюжья битва? / «Черновик». 7 сентября 2012 г. <http://old.chernovik.net/print.php?new=14068>. Заметим, что подтверждением причастности боевиков к данному преступлению стало включение его в общую сводку боевых операций моджахедов в рамках Имарата Кавказ по вилайату Дагестан.

² Гамзатова П. «Худейбийский "мирный" договор» // Islam.ru. 2.09.2012. <http://www.islam.ru/content/analytics/5140>. Заметим, что за несколько дней до этого в «Новой газете» была опубликована статья Юлии Латыниной «Вторая фаза джихада», в которой проводилась сходная линия: «Убийство Саида-афанди является логическим следствием той капитуляции перед салафитами, на которую пошло нынешнее руководство Дагестана».

ние. Но очевидно, что делу религиозного урегулирования в республике был нанесен непоправимый урон.

Второй: столь серьезные разночтения в позициях представителей Духовного управления по вопросу переговоров с салафитами обнажили явные разногласия и конфликты в официальных мусульманских структурах Дагестана. Подноготная этого процесса стала более очевидной после появления в социальных сетях Обращения мюридов¹, в котором содержались жесткие обвинения в адрес имама Центральной мечети Махачкалы Магамедрасула Саадуева. Имам обвинялся в некомпетентности («про него говорят, что он даже не может самостоятельно подготовить проповедь»), симпатиях к ваххабитам («этот имам среди ваххабитов слывет ваххабитом, а среди суфиев – непонятно кем») и нежелании прекращать с ними диалог, что, по мнению авторов обращения, означало лицемерность скорби по поводу кончины Саида Чиркейского («Убитый горем имам, без скорби на лице, выражая соболезнование джамаату мечети, сказал, что «мы несмотря ни на что воевать не будем»). Но смысл обращения становится понятен, когда мюриды переходят к главному обвинению: «Причиной того, что наше терпение лопнуло, стала новость, которая известна всем жителям Махачкалы. Государственные чиновники совместно с ваххабитами составили секретный план, предполагавший смещение ныне действующего муфтия со своего поста и назначение на эту должность Саадуева, который знал об этом, согласился с этим и скрыл эту информацию».

На следующий день после появления Обращения мюридов автор нашумевшей статьи Гамзатова провела интервью с Саадуевым². В этом интервью Саадуев полностью отрицал свои претензии на должность муфтия: «Несколько месяцев назад возле меня мелькнула мысль о том, не хотел ли бы я стать муфтием и т.п. Разговор для меня был настолько несущественным и беспредметным, что я сразу же в корне его пресек. ...Для меня достаточно той ноши, которая на сегодняшний день лежит на моих плечах, дай Аллах мне сил справиться с работой имама этой мечети с огромным количеством прихожан». Также он вынужден был признать провал попытки переговоров с салафитами: «Но и эта попытка закончилась сама знаешь каким образом. Что будет дальше – знает только Аллах» (до этого в интервью речь идет о том, что Саадуев стремился и ранее налаживать диалог с религиозными оппонентами).

Очевидно, убийство Саида Чиркейского активизировало борьбу за власть между различными группировками в рамках Духовного управления и было использовано для недопущения какой бы то ни было конкуренции существующему руководству муфтията³. Одно время даже появилась информация, что сторонники ДУМД готовы признать муфтия приемником Саида Чиркейского в статусе шейха.

¹ Обращение мюридов. Опубликовано на facebook.com (<http://www.facebook.com/profile.php?id=100004415792614>) и livejournal.com (<http://baikonur113.livejournal.com/122280.html>).

² См.: Гамзатова П. Все точки над i. Ас-сунна.рф – Исламский образовательный портал. 20.09.2012. <http://as-sunna.ru/index.php/stati/221-lir>

³ Следует отметить, что в ходе проведенного исследования представители различных течений ислама позитивно реагировали на фигуру Саадуева, утверждая, что он является авторитетным религиозным дея-

Третий: смерть Саида Чиркейского еще более усилила напряженность в салафитском лагере. Выражение со стороны ряда видных представителей умеренных салафитов соболезнования в связи с кончиной шейха, их готовность участвовать в его похоронах, заявления о категорическом непризнании методов террора¹ до предела обострили взаимоотношения между умеренной и радикальной частью движения. В заявлении радикальной группировки, взявшей ответственность за убийство шейха, содержится и обращение к умеренным салафитам, которые, по мнению радикалов, «преступили границы открыто»: «Отдельно хотим обратиться к т.н. ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна валь-Джама'а. Мы делаем это открыто, потому что они тоже сделали эти заявления открыто. О, невежды! Как же вы судите? Мушрик, который совратил сотни тысяч дагестанцев, для вас брат мусульманин, а его ликвидация – это провокация и происки врагов»². После выхода статьи Гамзатовой на сайте радикальных салафитов появились комментарии и угрозы в ее адрес, а также еще более жесткие обвинения в адрес умеренного крыла движения. Подчеркнув, что радикалы не имели никакого отношения к внутриконфессиональному диалогу («самодеятельности этих людей») и выступают категорически против его продолжения (которое расценивается радикалами как предательство джихада), авторы фактически солидаризировались с обвинениями умеренных в лицемерии: «Также в этом обращении мы хотим раскрыть мусульманам глаза на поведение т.н. «ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна валь-Джама'а». Многие из них являются беспринципными людьми, от которых время от времени выявляются признаки лицемерия, и Патимат не единственная, кто заметила в них это. Помимо того что некоторые из них открыто выразили свою печаль по поводу ликвидации этого мушрика в своем заявлении, так они и собрались ехать в Чиркей на его соболезнования. Единственное, что их остановило, – это запрет от принимающей стороны»³. Далее следовал перечень из восьми имен желавших проводить шейха в последний путь.

Подобное обострение конфронтации выявило неустойчивость позиций ряда умеренных салафитов, которые стали отказываться от ранее отстаиваемой позиции, утверждать, что им ложно приписываются взгляды и действия, которых они не совершали, каяться в ошибках. Из Ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна вышел один из наиболее влиятельных религиозных деятелей салафитского направления – Абу Умар, один из

телем для разных течений и мог бы существенно продвинуть внутриконфессиональный диалог в республике.

¹ Так, в ответ на характеристику, данную Патимат Гамзатовой террористке-смертнице – «нелюдь-прихожанка котровской мечети», – имам мечети на ул. Котрова в Махачкале, имеющей репутацию салафитской, отметил не только то, что не видел девушку, обвиняемую в убийстве шейха, в мечети, но и то, что «преступники не имеют религии» (Фатуллаев: диалог между суфиями и салафитами в Дагестане неизбежен // Кавказский узел. 12.09.2012, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/212501/?print=true>).

² Сайт www.guraba.info, 01.09.2012.

³ На войне как на войне... Моджахеды дагестанского фронта. 10.09.2012. <http://guraba.info/component/content/article/1402-2012-09-10-18-22-12.html>

тех, на кого в первую очередь был направлен огонь критики со стороны «леса»¹. По имеющейся информации, кризис привел к свертыванию значительной части просветительской деятельности мирных салафитов.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что убийство Саида Чиркейского вызвало обострение уже существовавших и появление новых противоречий в религиозной среде Республики Дагестан. В результате сложившаяся «расстановка сил» подверглась значительным изменениям, причем кризисные явления затронули все основные внутриконфессиональные течения: как официальные исламские структуры, так и оппозиционный фланг. В этих условиях приходится проявлять чрезвычайную осторожность с прогнозами на перспективу: вряд ли возможен простой возврат к прежней, «линейной» конфронтации, чересчур уж серьезны те изменения, которые произошли в обоих «лагерях» за последний год. В то же время и активного возобновления диалога ожидать не приходится.

Скорее всего, достаточно серьезная трансформация может пойти в рамках салафитского движения. С одной стороны, в лице Ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна оно отмежевалось от активного участия в политической деятельности, хотя у рядовых членов явно имеется потребность так или иначе выражать свой социальный протест. С другой стороны, заявленный сразу после кончины шейха твердый курс на сохранение результатов внутриконфессионального диалога и его продолжение удержать не удалось, ряд лидеров в этом вопросе поддались шантажу со стороны «лесных». Наиболее негативным сценарием мог бы стать рост привлекательности для молодежи вооруженных методов борьбы в условиях, когда легальное крыло движения не дает выхода протестным настроениям и не способно консолидированно отстаивать категорический отказ от террористических методов. Еще один возможный вариант – появление в рамках религиозного движения новых «игроков», которые могли бы заполнить тот вакуум, который возник в результате убийства Саида Чиркейского (активизация деятельности Хизб ут-Тахрир в этих условиях выглядит вполне вероятным вариантом). Наконец, существует некоторая вероятность, что религиозное оппозиционное движение пойдет на спад и верующая молодежь, разочаровавшись в существующих лидерах, уйдет в «частную жизнь».

6.8. Изменения законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций²

В сфере деятельности некоммерческих организаций (НКО) появился новый институт правового регулирования, в отношении которого стали использовать термин «ино-

¹ Заметим, что это не первый случай, когда Ассоциацию покидает один из ведущих ее членов. Ранее из организации вышел Аббас Кебедов по причине разногласий по вопросу об участии в политической правозащитной деятельности.

² Обзор подготовлен с помощью правовой системы КонсультантПлюс.

странный агент»¹ и который ввели в законодательство Федеральным законом от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – Закон). Статусом «иностранного агента» наделяются российские НКО, вовлеченные в политическую деятельность и имеющие иностранные источники финансирования.

Под НКО, выполняющей функции иностранного агента, в указанном Федеральном законе понимается российская НКО, которая получает *денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников*² (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует в том числе в интересах иностранных источников в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации³.

Из определения иностранного агента вытекают два квалифицирующих признака: это получение средств (имущества) из иностранных источников (прямо или косвенно через иных лиц) и участие в политической деятельности (как это установлено самим Законом). Таким образом, для признания организации иностранным агентом необходимо наличие обоих признаков одновременно.

¹ Иностранного агента (также зарубежный представитель) – лицо (физическое или юридическое), представляющее интересы доверителя за рубежом. В законодательствах ряда стран иностранными агентами называются лица или организации, занимающиеся внутриполитической деятельностью по поручению иностранного государства (какое поручение обычно определяется как финансирование из-за рубежа); на деятельность таких иностранных агентов налагаются ограничения. Термин покрывает очень широкий круг значений, однако из-за того, что иностранными агентами называют также и шпионов, словосочетание «иностранного агента» в русском и английском языках имеет резко негативный оттенок. Такого оттенка нет у словосочетания «зарубежный представитель». См.: Википедия – свободная энциклопедия, http://ru.wikipedia.org/wiki/%C8%ED%EE%F1%F2%F0%E0%ED%ED%FB%E9_%E0%E3%E5%ED%F2

² Обращаем внимание, что согласно Закону «О некоммерческих организациях» (п. 1 ст. 26) источниками формирования имущества НКО в денежной и иных формах являются: регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов); добровольные имущественные взносы и пожертвования; выручка от реализации товаров, работ, услуг; дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам; доходы, получаемые от собственности НКО, другие не запрещенные законом поступления.

³ Как видно, определение широкое. В отличие от взятого за основу закона США – «Акта о регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act, FARA), где иностранным агентом считается лицо, которое «полностью или в значительной степени управляется, контролируется, финансируется или субсидируется из-за рубежа», в российском законе отсутствует ключевое требование о том, что в качестве иностранного агента может рассматриваться организация, участвующая в политической деятельности (прежде всего путем лоббистской деятельности) *по указанию, по просьбе или под контролем* иностранного субъекта. Следует оговориться, что с точки зрения российского гражданского законодательства агентом является лицо, выступающее (за вознаграждение) по поручению другого лица. То есть не проводится различие между НКО, действующими по указанию (прямому или косвенному) иностранных субъектов, и НКО, получающими финансирование от иностранных субъектов для реализации собственных уставных целей, без какого бы то ни было указания со стороны иностранных субъектов.

Интересно, что определение говорит именно о получении денежных средств и иного имущества, что, по всей вероятности, не включает работы, услуги и нематериальные блага (например, передача авторских прав и предоставление программного продукта), которые согласно Гражданскому и Налоговому кодексам РФ имеют отличную правовую природу.

НКО, за исключением политической партии¹, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории России, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она *участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций* в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также *в формировании общественного мнения* в указанных целях.

К политической деятельности Законом не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

Вышеуказанные определения и критерии в целом неоднозначны и не имеют никакой детальной регламентации, что является большим минусом для всех участников процесса:

- расплывчатое определение «политической деятельности» приводит к любому толкованию термина, такому, что, например, НКО, осуществляющая деятельность по правовой поддержке и юридической помощи, может подпадать под сферу Закона², ведь, по сути, участие в митинге, пикете или иной акции можно трактовать как участие в политической деятельности или воздействие на общественное мнение³;
- включение в круг субъектов действия Закона не только НКО, уже зарегистрированных юридических лиц, получающих иностранное финансирование, но и вновь со-

¹ Из-под действия Закона выведены политические партии, госкорпорации и госкомпании, включая учрежденные ими иные НКО, государственные и муниципальные учреждения, в том числе бюджетные, религиозные организации, объединения работодателей и торгово-промышленные палаты. Отметим, что коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, участвующие в политической деятельности и получающие имущество от иностранных источников, не подлежат регулированию рассматриваемого Закона.

² Учитывая, что термин «политическая деятельность» – довольно широкое понятие и использует формулировки типа «влияние на формирование общественного мнения», многие эксперты, общественные деятели полагают, что может сложиться ситуация, когда любой протест против незаконного решения органов власти – например, в случае нарушения прав человека – будет истолкован как политическая деятельность. Или благотворительная НКО, получившая партию лекарств от Красного Креста для оказания помощи бездомным, затем участвующая в митинге за кандидата, который обещал поддержку бездомным, также, возможно, будет признана иностранным агентом.

³ В частности, п. 1 ст. 3 Федерального закона от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» говорит, что воздействие на общественное мнение – это действие, которое возбуждает общественный интерес и формирует определенное восприятие.

здаваемых НКО, которые только планируют ведение деятельности и, следовательно, уже должны планировать свое участие или неучастие в политической деятельности и в получении иностранных грантов или другого финансирования.

Участвующие в политической деятельности НКО, получающие денежную помощь и (или) иное имущество из иностранных источников («иностранные агенты»), будут находиться под особым контролем.

НКО, выполняющие функции иностранного агента, в частности, будут обязаны:

- подавать заявления о включении их в реестр¹ НКО, выполняющих функции иностранного агента;
- сопровождать издаваемые ими, а также распространяемые через средства массовой информации или Интернет материалы с указанием на то, что эти материалы изданы или распространены НКО, выполняющей функции иностранного агента;
- ежегодно представлять в уполномоченный орган финансовую отчетность с аудиторским заключением, раз в полгода – отчет о своей деятельности и о персональном составе руководящих органов, ежеквартально – документы о целях расходования денежных средств и использовании иного имущества;
- один раз в полгода размещать сведения о своей деятельности в Интернете.

За уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на НКО, выполняющих функции иностранного агента, установлена административная и уголовная ответственность. Например, уполномоченный орган по контролю за деятельностью НКО – иностранных агентов вправе приостановить деятельность НКО на срок до 6 месяцев, если НКО нарушает требования Закона, в том числе не регистрируется в специальном реестре². Следует отметить наиболее строгую санкцию за уголовное преступление³ – лишение свободы на срок до двух лет.

¹ При этом условия выхода из такого реестра законодательством не предусмотрены. Сам реестр утвержден приказом Минюста России от 30.11.2012 г. № 223 «О порядке введения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Согласно Закону и приказу, в актах нет такой опции, как отказ НКО от включения в реестр, а сама заявка носит уведомительный характер. Можно предположить, учитывая процедуру подачи, что документы могут вернуть НКО лишь как неправильно оформленные. В противном случае Минюст России обязан рассмотреть документы.

² По логике, если НКО не подает заявление о включении ее в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, это значит, что данная НКО таковой себя просто не считает, а следовательно, спорную ситуацию можно разрешить лишь в судебном порядке.

³ Статья 239 Уголовного кодекса РФ:

«2. Создание некоммерческой организации (включая некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией либо структурным подразделением – наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Участие в деятельности некоммерческой организации, указанной в части второй настоящей статьи, а равно пропаганда деяний, предусмотренных выше, – наказываются штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года,

Операция по получению НКО денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 200 тыс. руб. либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 200 тыс. руб. или превышает ее. Такое изменение внесено в Федеральный закон от 7.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», касающееся установления обязательного контроля за некоторыми операциями некоммерческих организаций¹.

Таким образом, НКО, получающие средства от любого иностранного юридического или физического лица, например, путем получения пожертвований или членских взносов или оплаты за услуги², могут считаться получателями имущества из иностранных источников. При этом в принятом Законе (№ 121-ФЗ) нет исключений субъектного состава, и он распространяется также на представителей стран бывшего Союза, лиц без гражданства, и не важно, проживают физические лица на территории России или нет.

Особенно остро будет стоять вопрос о получении анонимных пожертвований. Отметим, что пожертвования жертвователя – российского юридического лица, получившего средства от иностранных источников, также считаются средствами (имуществом), полученными из иностранных источников и, следовательно, подпадают под нормы Закона. Вместе с тем жертвователь вовсе не обязан предоставлять получателю средств сведения о своих источниках финансирования.

Складывается ситуация, когда НКО обязана в целях применения норм рассматриваемого Закона определять гражданство физического лица (что, как правило, невозможно на практике при приеме анонимных пожертвований), а также выяснять порядок формирования имущества российских физических и юридических лиц.

Ввиду новизны законодательства говорить о применимости тех или иных норм преждевременно. Пока можно лишь сказать, что новации существенно расширяют надзорные полномочия государства, и есть опасения, что Закон увеличивает административное бремя для НКО, поскольку требует дополнительно введения отдельного учета (в уже существующем раздельном бухгалтерском учете) иностранного финансирования от иного, российского; проведения ежегодного аудита; увеличения частоты подачи сведений и отчетов о своей деятельности, об использовании имущества и фи-

либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

¹ И ровно также возлагается данная обязанность на банки, на обслуживании которых находятся НКО, на счета которых поступают денежные средства от иностранных граждан или иностранных юридических лиц. Если сумма по каждой операции в иностранной валюте превышает эквивалент 200 тыс. руб., то начиная с 21.11.2012 г. банк обязан направлять в Росфинмониторинг сообщение по каждой такой операции не позднее трех рабочих дней со дня ее совершения.

² Также пока неясно, как правительство РФ будет трактовать термин «денежные средства и иное имущество» при применении норм данного Закона, возможно, услуги как раз будут выведены из этого понятия. В противном случае, например, вузы, получающие плату от иностранных студентов, по сути Закона могут подпадать под описываемый статус, если будут признаны занимающимися политической деятельностью.

нансовых средств. Более того, поскольку формы новой отчетности¹ еще не утверждены, не ясно, насколько сложными и обременительными они будут. Возможность проведения внеплановых проверок таких НКО выводит их за рамки установленной нормы проверок раз в три года.

¹ По всей видимости, в 2013 г. отчитываться НКО будут в прежнем режиме – до 15 апреля по утвержденным формам. Приказом Минюста России от 29.03.2010 г. № 72 утверждены новые формы отчетов о деятельности НКО, персональном составе ее руководящих органов, а также о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также новая форма отчета об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании.