

## Раздел 6. Институциональные проблемы

### 6.1. Состояние государственного сектора и приватизация

Основными событиями минувшего года в рамках рассматриваемой проблематики можно считать утверждение новой трехлетней приватизационной программы на 2014–2016 гг., сделки на рынке корпоративного контроля, связанные с «Роснефтью» и «Газпромом», а также решения по реструктуризации ракетно-космической отрасли, аналогичные вариантам, ранее претворенным в отношении авиапромышленности и судостроения.

#### 6.1.1. Масштабы государственного сектора в российской экономике

В середине 2013 г. российским правительством была утверждена новая приватизационная программа. Этот документ подобно аналогичным предыдущим содержит данные о числе федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на начало календарного года. Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора непосредственно в 2013 г., нет.

Однако можно отметить их общее сокращение за три года между 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г.: числа ФГУПов – почти вдвое (с 3517 до 1795 ед.), количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности, – более чем на 1/5 (с 2950 до 2337 ед.). Также стоит упомянуть о том, что число унитарных предприятий на начало 2013 г., приведенное в новой приватизационной программе, полностью совпадает с указанным на 1 февраля в выступлении бывшего министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г. по утверждению новой программы по управлению федеральным имуществом, тогда как количество АО с госучастием несколько отличается (2337 против 2325 ед. на 1 февраля 2013 г.). По данным Управления Реестра федерального имущества Росимущества, по состоянию на 31 декабря 2012 г. в нем были учтены сведения об акциях 2337 акционерных обществ и о долях 19 обществ с ограниченной ответственностью.

Всего же общее количество объектов, учтенных в Реестре федерального имущества за 2012 г., увеличилось на 102336 ед. (1471782 объекта на 1 января 2013 г. против 1369446 объектов на 1 января 2012 г.)<sup>1</sup>, или на 7,5%.

---

<sup>1</sup> www.rosim.ru, 15.05.2013.

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в период между серединой 2011 г. и осенью 2013 г., следующим образом (*табл. 1*).

Таблица 1

**Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2011–2013 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	
	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011
На 1 июля 2011 г.*	72047	100,0	6245	100,0	59483	100,0	3928	100,0	2391	100,0
На 1 января 2012 г.*	69689	96,7	5805	93,0	57839	97,2	3733	95,0	2312	96,7
На 1 июля 2012 г.*	69251	96,1	5282	84,6	58049	97,6	3593	91,5	2327	97,3
На 1 января 2013 г.	67003	93,0	4891	78,3	56247	94,6	3501	89,1	2364	98,9
На 1 июля 2013 г.	66131	91,8	4589	73,5	56100	94,3	3201	81,5	2241	93,7
На 1 октября 2013 г.	65272	90,6	4502	72,1	55244	92,9	3195	81,3	2331	97,5

\* Учет федерального имущества приводится в соответствие с Постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 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) находится в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2011 г. (с. 7–11), в 2011 г. (с. 7–11), в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в январе–сентябре 2013 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2011–2013.

Как следует из *табл. 1*, общее количество организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось за период между 1 июля 2011 г. и 1 октября 2013 г. на 9,4% (или примерно на 6,8 тыс. ед.), составив на конец этого периода около 65,3 тыс. ед.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 27,9% (или почти на 1750 ед.). Гораздо менее масштабным (на 7,1%) было сокращение количества учреждений, однако по своей абсолютной величине (свыше 4,2 тыс. ед.) оно оказалось более внушительным. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, к 1 июля 2013 г. сократилось в гораздо большей степени – на 18,7% (или примерно на 730 ед.). При этом число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 2,5% (или на 60 ед.). В результате по состоянию на 1 октября 2013 г. число этих хозяйствующих субъектов превышало 2,3 тыс. ед., примерно соответствуя уровню середины 2012 г.

При этом за первые три квартала 2013 г. общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 2,6% (или более чем на 1,7 тыс. ед.).

В наибольшей степени сократилось количество унитарных предприятий (на 8%, или почти на 400 ед.). Сокращение количества учреждений было меньшим – всего на 1,8%, но его абсолютная величина оказалась несколько большей, чем по унитарным предприятиям (около 1000 ед.). В то же время количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, сократилось на 8,7% (или более чем на 300 ед.). Число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, сократилось на 1,4% (около 30 ед.), хотя в течение III квартала 2013 г. после достижения наименьшей за два года величины (около 2240 ед.) их количество выросло на 4% (или на 90 ед.), тогда как за 1-е полугодие 2013 г. произошло уменьшение более чем на 120 ед.

Необходимо подчеркнуть, что анализ динамики количества организаций государственного сектора исходил из их числа на конкретную дату, что позволяет судить только о наиболее общей тенденции, которая заключается в сокращении масштабов госсектора. Имеющаяся статистика не позволяет оценить демографию каждой из входящих в него категорий хозяйствующих субъектов, масштабов их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т.е. действий, результирующей которых и является число на определенный момент времени.

Говоря о присутствии государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг), можно отметить следующее. Мониторинг, проводимый Росстатом, частично подтверждает расхожее представление о росте удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности по сравнению с докризисным периодом (табл. 2).

Таблица 2

**Доля государственного сектора в экономике по основным показателям хозяйственной деятельности в 2007, 2010, 2012 и 2013 гг., %**

Показатель	2007	2010	2012	Январь–сентябрь 2013 г.
1	2	3	4	5
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	12,8	9,8	16,5	21,2
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,8	9,0	16,6	21,7
- обрабатывающие производства	8,4	8,7	9,8	10,9
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,4	17,8	25,7	25,1
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,0	4,1	3,8	3,9
Пассажирооборот организаций транспорта*	65,9	56,1	64,5	63,0
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	72,9	78,4	76,0	75,3
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	94,6	93,6	92,9	93,2
Услуги связи**	9,8	15,2	14,2	14,1
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	72,4	73,4	75,4	73,9
Объем платных услуг, оказанных населению	16,4	18,9	18,9	19,4

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования***	19,5/ 15,0	24,5/ 17,8	28,8/ 20,9	27,7/ 18,9
Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,2	18,9	12,6	12,0
Среднесписочная численность работников государственного сектора	24,9	24,9	25,8	26,8

\* 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 2007 г. (с. 9, 42, 90–91, 92, 103, 134–135, 136, 143–144, 164), в 2010 г. (с. 13, 46, 48–49, 50, 53, 61–62, 63, 67–68, 89), в 2012 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 78), в январе – сентябре 2013 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 42–43, 44, 48–49, 70). М.: Росстат, 2008, 2011–2013.

Однако, несмотря на некоторый рост, как следует из *табл. 2*, в 2012 г. и по итогам первых трех кварталов 2013 г., как и на протяжении всех 2000-х годов, доля государственного сектора по большинству показателей оставалась незначительной (не более 20–25%). Несколько большей она была по инвестициям (20–30%) и по занятости (около 25–26%).

При всем этом официальная статистика отметила значимое повышение удельного веса государственного сектора в 2012–2013 гг. по сравнению с 2010 г. в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, в инвестициях в основной капитал.

Наиболее внушительным увеличением доли госсектора оказалось в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, где в 2012 г. и январе – сентябре 2013 г. она превышала 25% (против менее 18% в 2010 г.). Нельзя не отметить и существенное увеличение доли государственного сектора в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) до 16,5% по итогам 2012 г. и более 21% по итогам первых трех кварталов 2013 г. против менее 10% в 2010 г.

Особо следует сказать о транспортных перевозках. В 2012–2013 гг. по сравнению с 2010 г. произошло некоторое сокращение удельного веса госсектора по показателям грузоперевозок (с более чем 78% до 75–76%), но не грузооборота (92–93%), тогда как доля организаций государственного сектора в пассажирообороте транспортных организаций по сравнению с 2010 г. стала заметно больше, хотя после значительного роста в 2011 г. (более 65%) имеет тенденцию к сокращению<sup>1</sup>.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2012 г. и в январе – сентябре 2013 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 январе – сентябре 2013 г. составила около 22%), перевозок грузов и пассажиров транспортной авиацией, а также пассажирооборота автомобильного транспорта (без субъектов малого

<sup>1</sup> Для показателей, характеризующих сферу транспортных перевозок, указанные тренды требуют уточнения по итогам завершающегося года в целом.

предпринимательства), всех статистически выделяемых видов платных услуг<sup>1</sup>, где доля госсектора все равно не превышала половину.

Таким образом, фиксируемые официальной статистикой размеры государственного сектора по большинству показателей не являются определяющими для общего состояния экономики, а в отраслевом разрезе госсектор в целом укладывается в набор видов деятельности, для которого и в других странах характерно определенное присутствие государства (наука, отрасли социальной сферы, отчасти транспорт, оборонная промышленность и топливно-энергетический комплекс). Говоря об удельном весе госсектора в инвестициях, нельзя не сказать о том, что 2013 г. показал их важность для поддержания инвестиционной активности, поскольку завершение целого ряда масштабных проектов, прямо или опосредованно финансируемых государством, включая госкомпании, привело к замедлению процесса инвестирования в экономике в целом. Что касается занятости в госсекторе, то она в большой степени определяется тем, что происходит в субсекторе бюджетных учреждений, главным образом социальной сферы, специфика которой делает далеко не тривиальной ее возможную оптимизацию, хотя бы в силу проблемы измерения результатов деятельности, отсутствия единства позиций в трактовке производительности труда и некоммерческой эффективности.

Вместе с тем необходимо отметить, что вышеуказанные данные следует рассматривать, скорее, в качестве минимальных, приняв во внимание формально негосударственный характер собственности на активы государственных корпораций, появившихся в 2007–2008 гг., и сложности оценки удельного веса государственного сектора из-за того, что можно предположить, что внутри конкретных компаний экономическая активность концентрируется на нижних этажах «агентских цепочек».

В качестве примеров из практики минувшего года можно привести появление в составе Группы «Аэрофлота» дочерней авиакомпании-лоукостера «Добролет» и региональной авиакомпании компании «Аврора». Последняя создана на базе компаний «ВладивостокАвиа» и «Сахалинские авиатрассы», причем в соответствии с соглашением, подписанным с Сахалинской областью, за «Аэрофлотом» остается 51% акций, а 49% переходят правительству области<sup>2</sup>. Сложившиеся условия очевидного отсутствия прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличие многоступенчатой, включающей несколько уровней системы корпоративного контроля в государственных компаниях (по аналогии с частными) делают актуальными для расчета удельного веса государства в экономике специальные прикладные исследования по конкретным рынкам товаров и услуг.

### 6.1.2. Приватизационная политика

1 июля 2013 г. Распоряжением Правительства РФ № 1111-р утвержден «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основных направлений

<sup>1</sup> В данном контексте в статистической отчетности выделяются транспортные, медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги.

<sup>2</sup> Захаров А. «Добролет» из Домодедово // РБК daily. 11 октября 2013 г. С. 1, 7; Косякова Н. Аврора Дальнего Востока // Аргументы и факты. № 46. С. 30. К этому стоит добавить, что в конце 2013 г. для привлечения правительством Сахалинской области в реконструкцию и развитие аэропортовой инфраструктуры в период 2013–2017 гг. на условиях государственно-частного партнерства инвестиций в размере не менее 7783,3 млн руб. принято решение о передаче в региональную собственность федеральных пакетов акций (100%) 5 расположенных на острове аэропортов, ФКП «Аэропорт Сахалина» и целого ряда аэродромных имущественных комплексов.

приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.». Это уже вторая 3-летняя программа приватизации федерального имущества.

Структурно утвержденная приватизационная программа, как и прежде, состоит из двух разделов. В первом изложены основные установки правительства, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике, включая планы по приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях, и объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества. Во втором разделе содержится перечень объектов, планируемых к приватизации в обычном порядке (514 ГУПов, 436 АО, 4 ЗАО и 94 объекта иного имущества казны РФ) подобно тому, как это происходило в последние несколько лет.

Вместе с тем налицо серьезные отличия новой приватизационной программы от предыдущего аналогичного документа на 2011–2013 гг., принятого в ноябре 2010 г.

Во-первых, в документе отсутствуют прямо сформулированные задачи государственной политики в сфере приватизации, чего не было ни в одной приватизационной программе начиная с 2002 г.<sup>1</sup>

Их заменяет отсылка на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-р (без всякой конкретизации), но главным образом на Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», которым предусмотрено завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, причем в контексте этого документа ссылка идет на подпункт «в» пункта 1, где правительству поручено принять меры, направленные на увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г. (в числе прочих показателей).

Такое соотнесение вызывает определенное недоумение, поскольку поручения правительству, касающиеся приватизации и совершенствования управления государственным имуществом, содержатся в подпункте «в» второго (а не первого) пункта Указа Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596. Если же речь не идет о банальной неточности, то из новой приватизационной программы никак не просматривается взаимосвязь продажи различных государственных активов с ростом выпуска высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Возвращаясь к содержанию документа, следует отметить, что в качестве дополнительных исключений в отношении массива компаний, из капитала которых государство намерено выйти до 2016 г., в нем присутствуют: (1) акционерные общества и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, (2) миноритарные госпакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний вертикально-интегрированных структур, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих интегрированных структур, а также (3) находящи-

---

<sup>1</sup> Напомним, что в предыдущей приватизационной программе 2011–2013 гг. в качестве таковых назывались создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий; сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов; улучшение корпоративного управления; стимулирование развития фондового рынка; формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; формирование доходов федерального бюджета.

еся в федеральной собственности «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на подготовку к приватизации превышают возможные бюджетные доходы от нее.

Во-вторых, в прогнозе влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности впервые представлено в разрезе видов экономической деятельности, а не отраслей. То есть можно говорить о запоздалом приведении содержания приватизационных программ в соответствие с классификацией, используемой в статистической отчетности еще с 2005 г., на что неоднократно обращала внимание Счетная палата РФ. Негативным моментом такого сдвига является невозможность корректного сопоставления структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

В то же время, как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике выполнен сугубо формально, поскольку не дает даже общей оценки по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о влиянии приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, на размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, на состояние налоговой дисциплины и т.п.

В-третьих, планы приватизации крупнейших компаний претерпели серьезные изменения по сравнению с тем, как в действовавшей приватизационной программе на 2011–2013 гг. этот процесс был конкретизирован Распоряжением Правительства РФ от 20.06.2012 г. № 1035-р.

Что касается самого перечня предполагаемых к приватизации активов, то он в основном остался прежним. Из него выпали «Росагролизинг», Россельхозбанк (ранее заявлялась перспектива прекращения участия государства в капитале обеих структур до 2016 г.) и ФСК ЕЭС (было предусмотрено сокращение размеров госпакета до 75% плюс 1 акция), а добавились «РОСНАНО» (предполагалось уменьшение доли государства в капитале до 90% путем выпуска и размещения дополнительных акций), «Росспиртпром», «Ростелеком», Государственная транспортная лизинговая компания и два столичных аэропорта.

Но в отличие от приватизационной программы на 2011–2013 гг. в ее версии, датированной июнем 2012 г., сокращение доли участия Российской Федерации в уставных капиталах многих крупнейших компаний предполагает сохранение корпоративного контроля или, по крайней мере, возможности влиять на процедуры корпоративного управления посредством наличия блокирующего пакета акций (25% плюс 1 акция).

Последний вариант порога государственного участия предусмотрен в отношении акционерной компании «АЛРОСА» (с координацией продажи акций, находящихся в государственной собственности Республики Саха (Якутия) и муниципальной собственности), ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии», «Современный коммерческий флот». Применительно к «РусГидро» и Банку ВТБ речь идет о доле государства в 50% плюс 1 акция, в капитале «Зарубежнефти» размер госпакета также может уменьшиться до такой же величины, но к 2020 г. (промежуточный порог до 2016 г. – 90%). Прежняя приватизационная программа предполагала прекращение участия государства в капитале до 2016 г. во всех вышеперечисленных компаниях при допущении использования специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными

обществами («золотой акции») в отношении «Зарубежнефти», «РусГидро», «Аэрофлота» и компании «АЛРОСА».

В другую группу компаний вошли «Российские железные дороги», Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского», где сохранились прежние размеры минимально возможной доли государства (75% плюс 1 акция). К ним добавилась и Государственная транспортная лизинговая компания.

Сокращение доли участия Российской Федерации в Объединенной авиастроительной корпорации (ОАК) и Объединенной судостроительной корпорации (ОСК) растянуто до 2024 г. при сохранении прежнего порога государственного участия в отношении ОАК (50% плюс 1 акция) и повышении – в отношении ОСК (до 75% плюс 1 акция против прежних 50% плюс 1 акция).

На этом фоне не вполне ясен смысл сохранения доли государства в капитале «ИНТЕР РАО ЕЭС» в размере 0% плюс 9 акций, тогда как ранее заявлялась перспектива прекращения участия государства в капитале до 2016 г. (в настоящее время компания входит в перечень стратегических организаций).

Особняком в ряду наиболее существенных отличий от предыдущей приватизационной программы стоит сокращение до 2016 г. доли участия ОАО «Роснефтегаз» в уставном капитале нефтяной компании «Роснефть» до 50% плюс 1 акция (ранее декларировался полный выход до указанного срока). За «Роснефтегазом» по-прежнему сохраняется возможность до начала 2015 г. выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества.

В отношении возможного сокращения доли государства в ОАО «Банк ВТБ» ниже 50% плюс 1 акция в программе заявлено, что оно будет осуществляться с координацией мероприятий по сокращению государственного участия в ОАО «Сбербанк России»<sup>1</sup>, хотя новый глава Центробанка РФ просила исключить из текстовой части прогнозного плана приватизации позиции, касающиеся возможного изменения доли участия в капитале банков после 2016 г., сообщив об отсутствии у ЦБ РФ планов сокращения участия Российской Федерации в капитале Сбербанка.

Прекращение участия государства в капитале в 2014–2016 гг. заявлено для 7 компаний («Росспиртпром», Объединенная зерновая компания (ОЗК), «РОСНАНО», «Ростелеком», «Международный аэропорт «Шереметьево» (МАШ), «Аэропорт «Внуково», «Международный аэропорт «Внуково»), из которых в прежней приватизационной программе лишь ОЗК и МАШ имели такую перспективу до 2016 г. При этом в отношении трех столичных аэропортов должны быть учтены решения Президента РФ и Правительства РФ по стратегическому развитию Московского авиационного узла. Для них, как и еще для ряда компаний (ОЗК, «АЛРОСА», «Ростелеком»), возможно использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»).

---

<sup>1</sup> По мнению Минэкономразвития РФ и Росимущества, ВТБ будет терять свои конкурентные преимущества в случае дальнейшего снижения доли государства при сохранении соответствующего участия в Сбербанке.



При этом стоит отметить, что практически по каждой из этих компаний прекращение участия государства в капитале с большой долей вероятности вызовет определенные вопросы.

Прежде всего, это касается ОАО «Ростелеком», в отношении которого весной 2012 г. президентским указом была одобрена реорганизация в форме присоединения к нему ОАО «Инвестиционная компания связи» (более известного как «Связьинвест») с состоявшимся исключением его из перечня стратегических организаций, при условии обеспечения контроля государства совместно с Внешэкономбанком над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома». Между тем к началу 2013 г. реорганизация государственного сегмента телекоммуникационной отрасли находилась только на этапе проведения допэмиссии самого «Связьинвеста», в рамках которой государство передаст холдингу профильные активы (в том числе доли в Центральном телеграфе, «Башинформсвязи» и в других компаниях). Для сохранения «Ростелекомом» своей доли в «Связьинвесте» (25% плюс 1 акция, остальной капитал принадлежит государству) компания должна участвовать в допэмиссии денежными средствами.

В связи с этим стоит напомнить, что в прошлом продажа федерального пакета акций в «Связьинвесте» неоднократно переносилась из-за самых разнообразных причин – уже в 2000-е годы, помимо реорганизации и оптимизации корпоративной структуры холдинга, преобладали комплекс социальных и региональных вопросов (тарифная реформа, социальная нагрузка региональных операторов связи, являющихся его дочерними и зависимыми обществами) и ограничения, связанные с национальной безопасностью (обеспечение связью силовых ведомств, защита интересов спецпотребителей услуг связи). Практические механизмы разрешения этих проблем в новом формате поглощения «Связьинвеста» «Ростелекомом» пока не раскрываются.

В отношении «РОСНАНО» в центре внимания закономерно окажется вопрос о возмещении расходов бюджета за прошлые годы на формирование имущественного взноса государства в эту бывшую госкорпорацию и об эффективности институтов развития в целом, применительно к ОЗК – использование средств, привлеченных по закрытой подписке в 2012 г., а также хранение государственного зернового запаса и участие в товарных и закупочных интервенциях, по «Росспиртпрому» – обеспечение контроля за алкогольным рынком в условиях заметного падения легальных продаж ликероводочных изделий после повышения акцизов и получение бюджетом доходов из этого традиционного в отечественной истории источника, по столичным аэропортам – степень дальнейшего привлечения бюджетного финансирования для их реконструкции и прозрачности новой структуры капитала в свете многочисленных проблем, обнаружившихся с середины 2000-х годов в аэропорту «Домодедово» (длительная тяжба с Росимуществом по поводу принадлежности ряда строений и сооружений, неясная структура собственности, всплывшая в связи с вопросами обеспечения транспортной безопасности).

В целом новая приватизационная программа выглядит более умеренной и обоснованной с учетом сохранения государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, являющихся субъектами естественных монополий и инфраструктуры, занятыми капиталоемкими видами деятельности, сопряженными с длительными сроками окупаемости, структурами, играющими большую роль для реализации структурной и промышленной политики, а также выступавшими в период острой фазы кризиса 2008–2009 гг. агентами государства при реализации антикризисных мероприятий.

Относительно бюджетных доходов от приватизации можно говорить о существенном уменьшении их объема без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. В 2014–2016 гг. бюджетные доходы ожидаются в размере 3 млрд руб. ежегодно против оценок в предшествующей приватизационной программе в 6 млрд руб. для 2011 г. и по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг.

Что же касается прогноза основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, то он отсутствует, тогда как в предыдущей приватизационной программе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

В новой программе появилось упоминание о возможности принятия Президентом и Правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ с учетом их долгосрочного развития и необходимых для этого инвестиций, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам).

Если ориентироваться на информацию из официальных источников по итогам обсуждения проекта прогнозного Плана приватизации на 2014–2016 гг. в Правительстве РФ 27 июня 2013 г., то речь может идти о примерно 630 млрд руб. в качестве непосредственных доходов бюджета, в основном от продажи пакетов акций АО, занимающих лидирующее положение в отдельных отраслях экономики, за три года (2014 г. – 180 млрд руб., 2015 г. – 140 млрд руб. и 2016 г. – 300 млрд руб.), а также, вероятно, при учете 9 млрд руб. от остальных продаж. Еще 380 млрд руб. предположительно могло поступить в виде дивидендов «Роснефтегаза»<sup>1</sup> по результатам продажи акций компании «Роснефть». В совокупности можно ожидать поступления в федеральный бюджет порядка 1 трлн 20 млрд руб.<sup>2</sup>

Во внесенном российским правительством в парламент проекте федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. предусматривалось использование средств, поступающих от приватизации федеральной собственности, в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. При этом сам по себе проект соответствующего федерального закона, как и аналогичный документ годичной давности, не содержал информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. Лишь в пояснительной записке к документу средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, рассматривались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

В контексте этого указывалось, что в 2014–2016 гг. планируется приватизировать пакеты акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. Конкретные сроки и способы приватизации этих ком-

---

<sup>1</sup> На упомянутом заседании правительства глава Минфина РФ высказал сомнения в реальности получения такой суммы от компании.

<sup>2</sup> Правда, непосредственное сложение поступлений по указанным каналам дает в сумме величину на 10 млрд руб. меньшую. Эта разница превышает единственную официально заявленную в новой приватизационной программе величину приватизационных доходов (по 3 млрд руб. ежегодно в течение 2014–2016 гг.).

паний будут определяться Правительством Российской Федерации с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

В пояснительной записке к вносимому в парламент законопроекту о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. конкретизировалось содержание Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 1.07.2013 г. № 1111-р. Реализация данных мероприятий позволит обеспечить поступление в федеральный бюджет средств в сумме 196,8 млрд руб. – в 2014 г., 158,5 млрд руб. – в 2015 г., 99,9 млрд руб. – в 2016 г. (табл. 3).

Таблица 3

**Оценки величины приватизационных доходов федерального бюджета в 2011–2016 гг., млрд руб.**

Источник	2011	2012	2013	2014	2015	2016
«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	
Материалы заседания Правительства РФ от 27 июня 2013 г.*				180,0	140,0	300,0
Основные параметры федерального бюджета на 2014–2016 гг. (проектировки Минфина РФ)				230,8	445,1	250,0
«Прогнозный план (программа) приватизации и основные направления приватизации федерального имущества на 2013–2016 гг.»				3,0	3,0	3,0
Проект закона о федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период на 2015 и 2016 гг. (пояснительная записка)				196,8	158,5	99,9

\* Без учета доходов от приватизационных сделок, которые не относятся к крупнейшим.

Очевидно явное уменьшение величины прогнозируемых поступлений от приватизации государственной собственности по сравнению с теми, что приведены в пояснительной записке со ссылкой на действующий Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.»: в 2014 г. – почти на 40% (против 330,8 млрд руб.), в 2015 г. – почти в 4 раза (против 595,1 млрд руб.). При этом стоит отметить, что в доступных для ознакомления версиях указанного закона (с изменениями и дополнениями, внесенными законами в июне и декабре 2013 г.) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

В рамках нового федерального бюджета поступления от приватизации играют подчиненную роль для финансирования его дефицита. Так, в 2014 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1/3 от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, в 2015 г. – около 1/5, в 2016 г. – примерно 1/10.

В качестве позитивных моментов вносившегося на рассмотрение парламента законопроекта о бюджете на очередной 3-летний срок стоит отметить детальные проектировки по доходам от использования государственного имущества. Важнейшая роль здесь принадлежит дивидендам по федеральным пакетам акций. Так, в 2014 г. прогно-

зируется их поступление в федеральный бюджет в размере 192,7 млрд руб., в 2015 г. – 200,4 млрд руб., в 2016 г. – 761 млрд руб.

Такой рост в 2016 г. обусловлен перечислением в федеральный бюджет доходов в виде дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи 19,5% минус 1 акция ОАО «НК «Роснефть» (423,5 млрд руб.) и предполагаемым эффектом от решения Правительства РФ о направлении на выплату дивидендов по акциям, принадлежащим государству, не менее 35% чистой прибыли акционерных обществ, определенной по данным консолидированной финансовой отчетности (106,0 млрд руб.). Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества по линии материальных активов (арендные платежи за землю и имущество, перечисление прибыли унитарных предприятий) имеют дополняющий характер.

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров 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.

По данным Росимущества, по итогам состоявшихся продаж за три года действия приватизационной программы 2011–2013 гг. подлежит перечислению в федеральный бюджет 25,67 млрд руб., включая 13286,5 млн руб. – в 2011 г., 5900 млн руб. – в 2012 г., 6471,9 млн руб. – в 2013 г. (без учета крупнейших продаж с привлечением инвестиционных консультантов), что составляет 160% задания, определенного прогнозируемым планом приватизации, если в качестве базы для оценки его выполнения использовать зафиксированные в ее тексте величины: 6 млрд руб. – для 2011 г., по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг., т.е. совокупно 16 млрд руб. (без учета крупнейших продаж). Это позволяет говорить о перевыполнении бюджетного задания: в 2011 г. – более чем в 2,2 раза (или на 7287 млн руб.), в 2012 г. – на 18% (или на 900 млн руб.), в 2013 г. – на 29,4% (или на 1472 млн руб.), а всего за три года – на 60% (или на 9,7 млрд руб.).

В то же время, по данным отчетов об исполнении федерального бюджета (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленных на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили в 2011 г. – 126,2 млрд руб. (при годовом задании – 174,3 млрд руб., исполнение – 74,41%), в 2012 г. – 43,9 млрд руб. (при годовом задании – 58,7 млрд руб., исполнение – 74,72%), в 2013 г. (по предварительным данным) – 41,6 млрд руб. (при годовом задании – 52 млрд руб., исполнение – 80%).

В целом за три года действия прежней приватизационной программы на 2011–2013 гг., по данным бюджетной отчетности, от продажи акций и других форм участия в капитале федеральный бюджет получил около 371 млрд руб.<sup>1</sup>. Эта величина, с одной стороны, многократно превышает оценки доходов, содержащиеся в программе 2011–2013 гг., без учета основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. С другой стороны, поступления в федеральный бюджет от продажи акций в 2011–2013 гг. оказались примерно в 2,7 раза меньше оценки в 1 трлн руб., которая давалась в предыдущей привати-

<sup>1</sup> Включая средства, вырученные ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка в 2012 г. Разумеется, с учетом доходов от продажи других активов (земли и различного имущества) общая величина приватизационных поступлений оказывается большей. См. подробнее пункт «Бюджетный эффект приватизационной политики».

зационной программе при учете поступлений от возможной продажи акций крупнейших компаний в случае принятия Правительством РФ отдельных решений.

Сложившийся за последние годы 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.

Тем более что пример предшествующей приватизационной программы ясно указывает на большую вероятность многочисленных изменений и дополнений в отношении вновь принятого аналогичного документа. 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 около 50 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 15 было издано в 2013 г., 24 – в 2012 г., 11 – в 2011 г. (еще один появился в самом конце 2010 г.)<sup>1</sup>.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 18.04.2013 г. № 627-р были утверждены изменения в программу приватизации на 2011–2013 гг., предусматривавшие включение в нее 54 акционерных обществ (АО) и 14 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах дорожного хозяйства, транспорта, агропромышленного комплекса и других отраслей, а также 149 объектов иного имущества казны, представляющих собой недвижимое имущество (в основном земельные участки с расположенными на них зданиями и сооружениями)<sup>2</sup>.

После этого общее количество подлежащих приватизации активов, зафиксированных в программе, составило 298 ФГУПов (в первоначальной версии программы – 114 ед., увеличение в 2,6 раза), 1428 ОАО (в первоначальной версии – 809 ед., увеличение в 1,8 раза), 43 ЗАО (в первоначальной версии программы – 35 ед., увеличение в 1,2 раза), 11 ООО (в первоначальной версии – 10 ед., увеличение в 1,1 раза), а также 727 объектов иного имущества казны РФ (в первоначальной версии – 73 ед., увеличение в 10 раз). Кроме того, в соответствии с замечаниями Счетной палаты РФ была уточнена сводная информация о распределении по отраслям экономики ФГУПов и ОАО, подлежащих приватизации в 2011–2013 гг., с учетом изменений, внесенных ранее в программу приватизации, и указанных дополнений, сделанных весной 2013 г.

Говоря о практической стороне приватизации в 2013 г., прежде всего стоит отметить реализацию 6 сделок с акциями крупнейших акционерных обществ, осуществленных с привлечением инвестиционных консультантов на основании решений Правительства РФ, принятых в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики, на общую сумму более 286 млрд руб.

<sup>1</sup> К этому необходимо добавить, что к началу февраля 2014 г. за период с момента утверждения новой приватизационной программы на 2014–2016 гг. появилось 4 нормативно-правовых акта, вносящих изменения и дополнения в нее.

<sup>2</sup> Также предусматривалось внесение технических изменений и уточнений в отношении 4 ОАО и 11 объектов иного имущества (с уточнением количества приватизируемых акций, наименования организаций, адреса расположения объектов недвижимого имущества). Данные объекты федерального имущества могли представлять интерес прежде всего для субъектов малого и среднего бизнеса.

В их числе:

- завершение сделки по продаже акций, составляющих 55% уставного капитала ОАО «Ванинский морской торговый порт» (организатор сделки – ЗАО «ВТБ Капитал») за 15,5 млрд руб. (покупатель – ООО «Мечел-Транс»)<sup>1</sup>;
- продажа ОАО «Роснефтегаз» 5,66% акций ОАО «НК «Роснефть» в пользу ВР на общую сумму 148,1 млрд руб. в рамках сделки по приобретению акций ТНК-ВР, в результате которой денежные средства от приватизации акций ОАО «НК «Роснефть» поступили на баланс ОАО «Роснефтегаз», единственным учредителем которого является РФ (консультанты по сделке – Citi, Bank of America Merrill Lynch);
- размещение по открытой подписке дополнительной эмиссии акций ОАО «Банк ВТБ» на 102,5 млрд руб., в результате чего доля государства в капитале банка снизилась с 75,5 до 60,93%, и направление привлеченных средств на докапитализацию банка (организаторы сделки – ЗАО «ВТБ Капитал», Citigroup, J.P.Morgan и Bank of America Merrill Lynch);
- продажа акций, составляющих 25,1% уставного капитала ОАО «Территориальная генерирующая компания № 5» (ТГК-5) (организатор сделки – ЗАО «ВТБ Капитал») за 1080,4 млн руб. (покупатель – ОАО «ТГК-9»);
- продажа акций, составляющих 25,5% уставного капитала ОАО «Авиакомпания «Сибирь» (организатор сделки – ОАО «Альфа-Банк») за 1133,1 млн руб. (покупатель – ЗАО «Группа компаний С 7»);
- размещение акций акционерной компании ОАО «АЛРОСА» путем публичного предложения широкому кругу инвесторов по международным стандартам (организатор сделки – частная компания с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)» при участии в качестве банков-андеррайтеров «Дж.П. Морган Секьюритиз», «Морган Стэнли энд Ко. Интернешнл», «ВТБ Капитал», «Ренессанс Секьюритиз (Сайпрес) Лимитед»).

Последняя из упомянутых сделок заслуживает более подробного рассмотрения.

В конце октября 2013 г. на Московской бирже были размещены 7% акций АК «АЛРОСА», находившихся в федеральной собственности, и 7% акций, принадлежавших Республике Саха (Якутия), а также 2% квазиказначейских акций, контролируемых самой компанией, что было сделано по ее решению в целях обеспечения стабилизационного механизма для поддержания цены акций после сделки. Таким образом, всего на Московской бирже было размещено 16% акций АК «АЛРОСА».

Независимым оценщиком ООО «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги» была проведена оценка диапазона рыночной стоимости акций АК «АЛРОСА» (ОАО), который составил от 32,84 до 38,21 руб. за 1 акцию. Соответствующий отчет прошел экспертизу Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков». Формирование книги заявок от инвесторов в процессе роуд-шоу осуществлялось в период с 14 по 25 октября 2013 г., по итогам которого цена размещения составила 35 руб. за акцию, предусматривающая премию к средневзвешенной цене за

---

<sup>1</sup> Более подробно об этой приватизационной сделке, принявшей откровенно скандальный характер в связи со скорой перепродажей покупателем госпакета – ООО «Мечел-Транс» – почти всей доли участия офшорным компаниям см.: Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: ИЭП. С. 449–450. К этому остается добавить, что в минувшем году «Мечел» испытывал ощутимые финансовые трудности (падение капитализации и высокая долговая нагрузка), вынудившие обратиться за поддержкой к госбанкам.

последние 6 месяцев в размере 6,5%. Общая сумма сделки составила 41,3 млрд руб., включая 18 млрд руб. за отчуждаемые из федеральной собственности 7% акций.

Реализованное публичное предложение акций АК «АЛРОСА» широкому кругу инвесторов в соответствии с международными стандартами стало: (1) крупнейшим публичным размещением в России в 2013 г.; (2) самым крупным за всю историю российского рынка ценных бумаг предложением локальных акций с листингом на Московской бирже; (3) первым публичным предложением акций российской государственной компании сырьевого сектора за последние семь лет; (4) крупнейшим в мире публичным предложением акций компании горнодобывающего сектора с июня 2011 г.

К этому стоит добавить, что менее чем через месяц было подписано соглашение акционеров в отношении акций компании, которое отражает стратегические цели государства по сохранению контрольного пакета акций компании в государственной собственности, а также взаимодействие Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) в вопросах корпоративного управления АК «АЛРОСА». Соглашение акционеров заключено на 5 лет с возможностью автоматического продления.

Давая обобщенную оценку реализованным в 2013 г. сделкам с акциями крупнейших компаний, нельзя не отметить, что в отличие от двух предшествующих лет в их структуре по объему преобладали те, в результате которых бюджет непосредственно ничего не получал (допэмиссия акций ВТБ, продажа пакета акций «Роснефти» в ходе сделки с ТНК-ВР), тогда как в 2011–2012 гг. в числе 7 сделок была всего одна такая (допэмиссия акций Объединенной зерновой компании (ОЗК) в 2012 г.).

Помимо этого, уже в январе 2014 г. Правительством РФ были приняты решения о продаже акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» и ОАО «Архангельский траловый флот» на общую сумму более 21 млрд руб., подготовительная работа по продаже которых была проведена в 2012–2013 гг.

Своим Распоряжением от 16.01.2014 г. № 22-р Правительство РФ приняло предложение Минэкономразвития России, согласованное с Минэнерго России, о продаже в пользу ОАО «Роснефтегаз» находящихся в федеральной собственности 13,76% акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС». Сумма сделки составила около 18,8 млрд руб.

Данное решение принято в целях оптимизации структуры акционерного капитала ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», увеличения прозрачности управления обществом и снижения давления на акции, являясь примером реализации Указа Президента РФ от 22.05.2012 г. № 695, а также норм предыдущей и действующей приватизационных программ, согласно которым до начала 2015 г. ОАО «Роснефтегаз» может выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества.

Примером реализации нестандартного подхода в рамках приватизационного процесса может служить сделка по продаже полного (100%) пакета акций ОАО «Архангельский траловый флот» (организатор сделки – ОАО «Газпромбанк») за 2,2 млрд руб.

Ее особенностью является особый формат взаимодействия между новым владельцем (ООО «Вирма») и региональными властями. Между ними заключено соглашение на основе безвозмездной передачи в собственность Архангельский области 1 акции. Ключевые решения, включая сохранение рабочих мест, регистрацию ОАО в регионе в целях сохранения налоговых поступлений в региональный бюджет, подлежат согласова-

нию с областным правительством, для которого зарезервировано место в совете директоров.

Акционерное соглашение между Архангельской областью и ООО «Вирма» является уникальным примером реализации механизма постприватизационного контроля, позволяющего в числе прочего обеспечить баланс интересов государства в лице Архангельской области и нового собственника в части социальных обязательств и повышения эффективности бизнеса.

Вместе с тем неизбежно встают вопросы о возможных противоречиях такого инструментария с более общими правовыми нормами, в частности, с корпоративным законодательством (роль единственной акции, передаваемой областным властям, ее сопоставление с полномочиями, вытекающими из специального права на участие в управлении – «золотая акция»), о достаточности заключенного соглашения для избежания возможных конфликтов в будущем, например, в случае перепродажи «Вирмой» всего или части пакета акций «Архангельского тралового флота» на сторону, а также о том, насколько при этом учтены весь негативный опыт инвестиционных конкурсов в 1990-е годы и практика коммерческих конкурсов с социальными условиями, сложившаяся в условиях применения ныне действующего третьего закона о приватизации, уже в 2000-е годы.

К практике продажи госпакетов акций в 2013 г. подключился и Российский аукционный дом (ОАО «РАД»), который на основании Распоряжения Правительства РФ от 31.01.2013 г. № 101-р и в рамках заключенного с Росимуществом агентского договора осуществляет функции по продаже пакетов акций 36 ОАО, включенных в программу приватизации минувшего года.

Всего в 2013 г. РАД успешно завершил 15 продаж, по итогам которых подлежит перечислению в федеральный бюджет 1967,8 млн руб., что сопоставимо с совокупной суммой сделок по продаже блокирующих пакетов акций ТГК-5 и авиакомпания «Сибирь» (2213,5 млрд руб.), совершенных с помощью инвестиционных консультантов. Подведение итогов еще 9 продаж запланировано ОАО «РАД» на I квартал 2014 г. В числе проведенных с июня Российском аукционным домом сделок можно отметить реализацию федеральных пакетов ОАО «Ульяновский автомобильный завод» (13,19%, 850,31 млн руб.), Сахалинского морского пароходства (25,5%, 405,77 млн руб.), «Ленметрогипротранса» (25,48%, 266 млн руб.).

Что касается традиционного приватизационного инструментария, то наиболее крупной сделкой, совершенной с его использованием, стал проведенный Росимуществом аукцион по продаже полного (100%) госпакета акций ОАО «Москинап» за 935 млн руб.

Всего в 2013 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 148 хозяйственных обществ (без учета 2 продаж акций, осуществлявшихся с привлечением инвестиционных консультантов), подведение итогов продажи акций в отношении еще 55 обществ запланировано на I квартал 2014 г., а в отношении 26 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации.

Сопоставляя приведенные данные с итогами реализации приватизационных программ в предыдущие годы (табл. 4), можно констатировать, что в 2011–2013 гг. – за время действия первой 3-летней приватизационной программы – количество проданных пакетов акций (долей участия) (730 ед.) выросло более чем в 1,8 раза по сравнению с кризисным периодом 2008–2010 гг. и сопоставимо с суммарной величиной двух



предкризисных лет (2006–2007 гг.), уступая показателям середины 2000-х годов, когда ежегодно продавалось более 500 пакетов акций. Гораздо скромнее итоги приватизационной программы смотрятся применительно к приватизации унитарных предприятий: число ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. Росимуществом были изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед., из них зарегистрировано 182 ОАО: в 2011 г. – 46 ед., в 2012 г. – 103 ед., в 2013 г. – 33 ед.), примерно вчетверо уступает аналогичному показателю за 2008–2010 гг.<sup>1</sup>

Таблица 4

**Динамика приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2000–2013 гг.**

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. – Минимущества РФ)	
	приватизировано ФГУПов <sup>а</sup> , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2000	2	320
2001	5	125 <sup>б</sup>
2002	102	112 <sup>б</sup>
2003	571 <sup>в</sup>	630
2004	525	596 <sup>г</sup>
2005	741	521
2006	...	356 <sup>д</sup>
2007	377	377
2008	213	209 <sup>б</sup>
2009	316+256 <sup>е</sup>	52 <sup>б</sup>
2010	62	134 <sup>б</sup>
2011	143	317 <sup>ж</sup> /359 <sup>б</sup>
2012	47 <sup>з</sup>	265 <sup>з</sup>
2013	26	148 <sup>з</sup>

<sup>а</sup> Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

<sup>б</sup> С учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году.

<sup>в</sup> Без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД».

<sup>г</sup> Включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

<sup>д</sup> Расчетная величина, исходя из данных отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году».

<sup>е</sup> Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

<sup>ж</sup> Расчетная величина, исходя из данных отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.), и отдельных данных по 2011 и 2013 гг.

<sup>з</sup> Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

*Источник:* www.mgi.ru; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отчет о деятельности за 2008 год. М., 2009; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 году; Доклад

<sup>1</sup> Возможно, эта разница не столь велика, если допустить, что некоторое количество унитарных предприятий было приватизировано путем преобразования в ООО и АНО. Однако официальная информация по этому аспекту отсутствует.

Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 году; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.

Несмотря на внушительные объемы приватизации, сохранялась актуальность проблем администрирования приватизационного процесса, связанных с тем, что далеко не все активы, включенные в прогнозный план приватизации, могли быть реально выставлены на продажу, поскольку многие хозяйственные общества и унитарные предприятия находились в стадии банкротства, реорганизации, ликвидации, не вели хозяйственную деятельность, в ряде случаев отсутствовали заявки от претендентов на участие в соответствующих процедурах.

Всего в 2011–2013 гг. были проданы акции (доли в уставных капиталах) 730 хозяйственных обществ, что составило около половины количества обществ, включенных в программу приватизации (1477 ед.), и примерно 3/4 числа хозяйственных обществ, в отношении которых были приняты распоряжения об условиях приватизации (975 ед.). При этом пакеты акций 573 обществ предлагались к продаже повторно, из них 282 обществ – более 2 раз, т.е. путем проведения повторных аукционов, продаж посредством публичного предложения и без объявления цены.

В 2013 г. реально предлагались к продаже пакеты акций (доли в уставных капиталах) 286 хозяйственных обществ, из которых проданы акции (доли в уставных капиталах) 148 обществ, что составило около половины количества обществ, пакеты акций (доли в уставных капиталах) которых были доступны к продаже в соответствии с предусматривавшимися это распоряжениями об условиях приватизации (301 ед.). Подведение итогов продажи акций в отношении 55 обществ запланировано в I квартале 2014 г. Не проданные по итогам несостоявшихся торгов акции 221 АО предлагались к продаже повторно, из них 130 обществ – более 2 раз. Не состоявшимися в 2013 г. были признаны продажи акций (долей в уставных капиталах) 81 хозяйственного общества.

Аналогичные проблемы имели место и при продаже объектов иного имущества. Так, в течение 2013 г. из предложенных к продаже 99 объектов недвижимого имущества было продано менее 1/4 – 22 ед. (в 2011 г. – 3 ед., в 2012 г. – 40 ед.). По 8 объектам торги не состоялись. Подведение итогов продажи 69 объектов иного имущества запланировано в I квартале 2014 г. По итогам продаж, состоявшихся в 2013 г., подлежит перечислению в федеральный бюджет 166,8 млн руб., а по итогам трех лет (2011–2013 гг.) – 327,3 млн руб.

Большое значение для реализации приватизационной программы имело формирование вертикально-интегрированных структур (ВИС). Особенно это касалось приватизации унитарных предприятий и имущества казны РФ. Так, из 298 ФГУПов, включенных в «Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.», 163 предприятия (или почти 55%) подлежали участию в формировании холдингов. Из 522 объектов имущества казны, приватизированных в 2011–2013 гг., только 65 ед. (или 12,5%) были проданы, а остальные внесены в уставные капиталы интегрированных структур. На приватизацию пакетов акций (долей участия) этот процесс влиял в гораздо меньшей степени: из 815 хозяйственных обществ, приватизированных за эти три года, только 85 ед. (или 10,4%) были приватизированы посредством внесения в уставные капиталы головных компаний ВИС.

Всего в 2011–2013 гг. в рамках реализации 48 указов Президента РФ и 7 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 44 ВИС. Из них полно-

стью завершены мероприятия по реализации 41 Указа Президента РФ и 3 Распоряжений Правительства РФ в рамках формирования 34 ВИС (или более 3/4 числа тех, в отношении которых имелись решения руководства страны).

В программу приватизации в этой части были включены 163 ФГУПа, акции 98 ОАО и 462 объекта иного имущества, подлежащих внесению в уставные капиталы ОАО «Росспиртпром», «Российские ипподромы», «РЖД», «ОАК» и «Федеральная гидрогенирирующая компания». Однако по различным причинам в отношении 9 унитарных предприятий и 13 ОАО приватизационные мероприятия не могли быть проведены. Поэтому де-факто в рамках формирования ВИС были приняты решения об условиях приватизации 148 из 154 ФГУПов (96,1%) и акций всех 85 ОАО (100%), в отношении которых это было возможно сделать (с утверждением передаточных распоряжений и внесением акций ОАО в уставный капитал соответствующих интегрированных структур), а также изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 457 объектов иного имущества (98,9%).

После более чем годичного перерыва в минувшем году было продолжено активное совершенствование приватизационного законодательства.

Тремя федеральными законами (в июле и декабре 2013 г.) были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

В итоге в законе появились следующие новации:

- перечень категорий имущества, на которое не распространяется действие закона, дополнен имуществом, передаваемым в собственность Российского научного фонда в качестве имущественного взноса РФ (теперь в него входят 16 категорий);
- радикальные изменения претерпело регулирование особенностей приватизации объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

На последнем стоит остановиться более подробно. Общая норма, содержащаяся в ст. 30, допускает возможность приватизации таких объектов в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, кроме ряда категорий.

В новой редакции закона о приватизации к числу таких исключений перестали относиться детские дома, дома ребенка, объекты образования, предназначенные для обслуживания жителей соответствующего поселения.

В отношении возможности изменения назначения объектов социальной инфраструктуры для детей появилась ссылка на порядок, установленный Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Прежний предельный срок сохранения назначения приватизируемых объектов социально-культурного назначения (здравоохранения, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения (5 лет) увеличен в отношении объектов социальной инфраструктуры для детей вдвое – не более чем 10 лет.

Применительно к возможности приватизации объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения в новой редакции приватизационного закона (ст. 30) указано, что ограничения не распространяются на них, если они являются основными производственными фондами унитарного предприятия, т.е. если его выручка от реализации товаров, оказания услуг с использованием данных объектов превышает выручку от каждого иного вида деятельности, осуществляемого предприятием согласно его уставу.

В отношении регулирования возможностей приватизации указанных категорий объектов коммунальной инфраструктуры, не являющихся основными производственными фондами унитарного предприятия, введена специальная ст. 30.1, которая допускает это при условии их обременения обязательствами по строительству, реконструкции и (или) модернизации (инвестиционные обязательства) и обязательствами по эксплуатации (эксплуатационные обязательства).

Говоря об этих правовых новациях, нельзя не отметить, что они лежат в русле снятия имеющихся ограничений на приватизацию. Оценка их результативности и последствий весьма затруднительна.

С одной стороны, очевидно, что подавляющее большинство детских объектов является учреждениями, а потому не подпадает под действие приватизационного законодательства. С другой стороны, в свете ведущейся кампании по уменьшению числа детских домов, укрупнению образовательных учреждений, поступающей с мест информации об их уплотнении и т.п. новые нормы выглядят крайне сомнительно с морально-этической точки зрения.

Что касается смягчения ограничений на приватизацию объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения и отдельных объектов таких систем, то остается открытым вопрос, насколько при этом учтен весь негативный опыт инвестиционных конкурсов в 90-е годы, а также последствия реформирования электроэнергетики в 2000-е годы.

В связи с этим неудивительно инициирование Следственным комитетом (СК) России законопроекта о наделении правоохранительных органов дополнительными полномочиями для контроля за приватизацией, который предполагает внесение в уголовное законодательство специальной статьи «Незаконные действия при приватизации государственного и муниципального имущества», введение ответственности оценщиков за фальсификацию отчета об оценке активов, обязательное раскрытие претендентами на госимущество своих реальных собственников и аффилированных лиц с установлением права осуществления оперативно-розыскной деятельности в целях проверки личности претендентов и предоставляемых документов<sup>1</sup>. Последнее становится особенно актуальным в связи с объявленным на официальном уровне курсом на деофшоризацию российской экономики. Впрочем, это касается и государственных компаний, на что было обращено внимание в президентском послании в конце 2013 г. в связи с использованием иностранных юрисдикций в ходе реализации сделки между «Роснефтью» и ТНК-ВР. Между тем предварительный отзыв Комитета экспертно-консультативного совета (ЭКС) Росимущества по приватизации крупных госкомпаний на законопроект СК РФ носит преимущественно отрицательный характер, он делает упор на совершенство и достаточность уже имеющихся правовых норм.

### 6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика

В 2013 г. основные события в этой сфере были связаны с топливно-энергетическим комплексом. Важнейшим из них стало завершение в марте сделки по приобретению «Роснефтью» компании ТНК-ВР у британской нефтяной компанией ВР и консорциума ААР, владевших ею в равных долях. Напомним в этой связи, что одним из элементов

---

<sup>1</sup> Не частное дело. Интервью с председателем СК РФ А. Бастрыкиным // Российская газета. 15 января 2014 г. № 6 (6278). С. 1–2.

этой сделки, помимо оплаты денежными средствами в размере 16,65 млрд долл., была передача ВР 12,84% акций «Роснефти», находившихся на балансе самой компании, и покупка за 4,87 млрд долл. еще 5,66% акций у «Роснефтегаза», находившихся на ее балансе, в результате чего британская компания стала владельцем почти 20% акций «Роснефти»<sup>1</sup>. Приобретение ТНК-ВР, в свою очередь, позволило ОАО «НК «Роснефть» выйти на лидирующие позиции в мировом топливно-энергетическом секторе, создало дополнительные выгоды для акционеров компании, значительно увеличило ее потенциальную прибыль и денежный поток.

Последующие планы самой «Роснефти» на рынке корпоративного контроля выглядят также весьма амбициозно. Летом и осенью появилась информация о возможном приобретении нефтяных активов бизнес-группы «Альянс» (доля в Alliance Oil Company, Хабаровском НПЗ, а также доля в совместном предприятии с Petrol) и аэропорта «Домодедово» (совместно с холдингом «Новопорт»). В середине года покупкой 49% акций «Роснефть» завершила поглощение газовой компании «Итера», а в конце года «Роснефть» и «Новатэк» подписали соглашение об обмене активами, предусматривающее обмен принадлежащего нефтяной компании пакета акций в «Северэнергии», где также участвует «Газпром нефть», на контрольный пакет в другом газовом проекте – «Сибнефтегазе».

Также весной появилась информация о покупке «Роснефтегазом» 0,23% акций «Газпрома», что позволяет говорить об установлении формального корпоративного контроля государства над общероссийской газовой монополией, хотя и в опосредованной форме. До этого момента ему напрямую принадлежало 38,37% акций, еще 10,74% акций принадлежали «Роснефтегазу», менее 0,9% контролирует «Росгазификация», где у Росимущества доля в 74,55%. Интересно, что в представленной на сайте самого «Газпрома» информации о структуре акционерного капитала компании по состоянию на 31 декабря 2012 г. указывается, что совокупная доля государства (с учетом «Роснефтегаза» и «Росгазификации») составляла 50,002%<sup>2</sup>.

В то же время ФАС заблокировала покупку структурами «Газпрома» генерирующей компании «Квадра», контролируемой группой «Онэксим». Двумя годами ранее «Газпром» уже потерпел неудачу в попытке приобрести крупный актив в электроэнергетике – «КЭС-Холдинг».

В этом же ключе стоит упомянуть о приобретении весной 2013 г. банком ВТБ четвертого по числу абонентов сотового оператора в РФ – «Tele2-Россия» – у холдинга Tele2, который контролируется шведской инвестиционной компанией Kinnevik, за 2,4 млрд долл. Эта сделка могла рассматриваться как первое масштабное поглощение в секторе сотовой связи, осуществленное государственными компаниями, и предпосылка для возможного появления нового оператора мобильной связи федерального уровня в случае последующей продажи данного актива «Ростелекому». Предположительно именно это обстоятельство вызвало негативную реакцию со стороны действующих сотовых операторов – так называемой «большой тройки».

Впрочем, уже осенью 2013 г. половина этого актива была перепродана консорциуму инвесторов во главе с банком «Россия» за 40,4 млрд руб. Что касается возможного взаимодействия с «Ростелекомом», то в ближайших планах Tele2 – создание совместного предприятия с общероссийским телекоммуникационным холдингом, если с его сторо-

<sup>1</sup> Доля консорциума ААР в капитале «ТНК-ВР» была выкуплена за 27,73 млрд долл.

<sup>2</sup> www.lenta.ru, 1 апреля 2013, www.gazprom.ru.

ны в создаваемый мобильный оператор будут внесены несколько относительно небольших сотовых компаний, которые оценены в 3,52 млрд долл. Однако пока принципиального решения об объединении не принято<sup>1</sup>.

В 2013 г. претерпел изменения перечень стратегических предприятий и акционерных обществ. В него было внесено всего 2 унитарных предприятия (включая «Почту России»), зато исключены 7 ОАО и 9 ФГУПов (включая 3 предприятия, подлежащих акционированию с целью последующей передачи акций ГК «Росатом», и 1 научно-исследовательский институт, присоединяемый к другому, а также ликвидируемое Российское агентство международной информации «РИА Новости»<sup>2</sup>).

Особо следует отметить изменения, вытекающие из Указа Президента РФ от 2.12.2013 г. № 874, посвященного совершенствованию управления ракетно-космической промышленностью. Документ предусматривает доведение федерального пакета акций ОАО «Научно-исследовательский институт космического приборостроения» (г. Москва) до 100% с последующим переименованием в «Объединенную ракетно-космическую корпорацию» (ОРКК).

Дальнейшее увеличение ее уставного капитала предполагает внесение в него со стороны государства в порядке оплаты доэмиссии полных (за вычетом 1 акции) пакетов акций ОАО, создаваемых на базе 9 преобразуемых ФГУПов, пакетов акций 13 ОАО (включая 2 миноритарных пакета), а также находящихся в федеральной собственности 100% акций минус 1 акция ОАО «Ракетно-космический центр «Прогресс» (г. Самара) (после предварительного внесения в его капитал 100% минус 1 акция еще 2 профильных предприятий), «Корпорация «Московский институт теплотехники», «Эхо» (г. Москва) и «Технический центр «Новатор» (г. Мирный Архангельской области).

При этом уставный капитал двух последних акционерных обществ будет дополнен в порядке оплаты размещаемых ими дополнительных акций. В ОАО «Эхо» вносятся по 1 акции каждого из ОАО, создаваемых путем преобразования 9 вышеупомянутых ФГУПов, по 1 акции 6 из вышеупомянутых 13 ОАО и Московского института теплотехники, а также 1 акция ОАО «Технический центр «Новатор», в уставный капитал которого, в свою очередь, вносится 1 акция ОАО «Эхо».

Помимо этого, в ОРКК вносятся блокирующие пакеты акций 4 ОАО для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Государственный ракетный центр им. академика В.П. Макеева» (г. Миасс Челябинской области), пакеты акций 4 ОАО (1 блокирующий и 3 миноритарных) – для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнева» (г. Железногорск Красноярского края), пакеты акций 5 ОАО (2 контрольных и 3 блокирующих) – для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем» (г. Москва) и миноритарный пакет акций 1 ОАО – для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Научно-производственная корпорация «Космические системы мониторинга, информационно-управляющие и электромеханические комплексы» имени А.Г. Иосифья-

<sup>1</sup> ВТБ продал половину Tele2 за 40 млрд руб., [www.lenta.ru](http://www.lenta.ru), 5 декабря 2013.

<sup>2</sup> Его имущество наряду с имуществом ликвидируемого ФГБУ «Российская государственная радиовещательная компания «Голос России» передается вновь создаваемому ФГУПу «Международное информационное агентство «Россия сегодня». Эти изменения являются частью более обширного комплекса мероприятий по повышению эффективности деятельности государственных СМИ, затрагивающего также в числе прочего ВГТРК, ИТАР-ТАСС, «Российскую газету».

на» (г. Москва). Четыре поименованных конкретно ОАО, расположенных в Москве, Красноярском крае и Челябинской области, включены в группу из 13 ОАО, акции которых предполагается использовать для внесения в ОРКК. Блокирующие пакеты акций еще 2 ОАО подлежат внесению в уставный капитал ОАО, созданного путем преобразования ФГУПа «Государственный космический научно-производственный центр имени М.В. Хруничева» (г. Москва).

При всей масштабности намеченных мероприятий, охватывающих более 40 предприятий, из перечня стратегических организаций исключаются всего 1 предприятие и 7 ОАО. Таким образом, в отношении ракетно-космической отрасли выбран вариант реструктуризации, аналогичный авиапромышленности и судостроению, где уже с 2006–2007 гг. действуют холдинговые структуры общенационального масштаба в акционерной форме (Объединенные авиастроительная (ОАК) и судостроительная (ОСК) корпорации), опыт функционирования которых за последние 6–7 лет весьма неоднозначен.

Именно поэтому Указом Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (подп. «в» п. 2, касающийся приватизации и управления государственным имуществом) было предусмотрено обеспечить до 1 марта 2013 г. проведение анализа эффективности работы «консолидированных» государством компаний, включая ОАК, ОСК и ГК «Ростехнологии», в целях подготовки предложений по совершенствованию их управления, обеспечения согласованности стратегий их развития с государственными программами развития соответствующих секторов экономики, завоевания передовых позиций в отдельных сегментах мировых рынков авиационной, судостроительной, информационно-коммуникационной и космической техники.

Другим важным изменением, касающимся уже электроэнергетики, является разрешение на увеличение уставного капитала ОАО «Российские сети» путем дополнительного выпуска акций при повышении порога государственного корпоративного контроля до 61,7% (ранее – 54,5%). Увеличен – правда, всего на 0,09% (с 79,55 до 79,64%) – пакет акций ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (ФСК ЕЭС), подлежащий внесению в уставный капитал «Российских сетей».

Напомним, что после завершения длительного процесса реструктуризации электроэнергетики и ликвидации РАО «ЕЭС России» летом 2008 г. государство стало обладателем контрольных пакетов акций двух инфраструктурных компаний: ФСК ЕЭС и Холдинга межрегиональных распределительных сетевых компаний (МРСК). Принятые во второй половине ноября 2012 г. решения предусматривали 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. Указанный выше размер федерального пакета в «Российских сетях» (61,7%) зафиксирован для данной компании и в перечне стратегических АО.

Всего в 2013 г. Росимуществом проводились мероприятия по формированию 20 вертикально-интегрированных структур (ВИС), причем в течение года были полностью завершены мероприятия по реализации 12 указов Президента РФ в рамках формирования 11 ВИС, включая ОАО «Центр технологии судостроения и судоремонта», «Федеральная гидрогенерирующая компания – РусГидро», «Концерн «Океанприбор», «Российские сети», «Концерн «Моринформсистема-Агат», «Роскартография», «Научно-

производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Корпорация «Московский институт теплотехники», «Росгеология», госкорпорация «Ростехнологии».

После известных событий вокруг компании «Оборонсервис», произошедших осенью 2012 г., новое руководство Минобороны РФ взяло курс на реструктуризацию холдинга. Как сообщил директор департамента имущественных отношений оборонного ведомства Д. Куракин, из 9 субхолдингов, 100% минус 1 акция каждого из которых были внесены в уставный капитал «Оборонсервиса», в его новой структуре останутся только 4: «Славянка» (текущий ремонт и обслуживание жилищного фонда и коммунального хозяйства), «Оборонэнерго» (содержание электрохозяйства), «Военторг» (питание, пошив и банно-прачечное обслуживание), «Оборонстрой» (военное строительство). Предприятия «Ремвооружения», «Спецремонта», «Авиаремонта» должны быть переданы Минпромторгу РФ, «Агропром» – ликвидирован, а «Красная звезда» – реформирована. Реализацию же высвобождаемого военного имущества предполагается передать на аутсорсинг с выбором продавцов по результатам конкурсов<sup>1</sup>.

#### 6.1.4. Вопросы управления государственным сектором

Основная нормативно-правовая база по управлению хозяйствующими субъектами, входящими в государственный сектор, оставалась в 2013 г. без изменений.

В самом конце года в закон об унитарных предприятиях от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ было внесено два изменения, касающихся оснований для создания казенных предприятий и полномочий государства как собственника их имущества, которые носят редакционный характер. Более значимым с содержательной точки зрения является поправка, датированная июлем 2013 г., дополняющая прежнее определение крупной сделки как сделки или нескольких взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более 10% уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тыс. раз превышает установленный федеральным законом МРОТ, формулировкой «если иное не установлено федеральными законами или принятыми в соответствии с ними правовыми актами».

Также в связи с утверждением Постановлением Правительства РФ от 5.11.2013 г. № 990 Правил размещения средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, определено, что действующее Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), датированное 3 декабря 2004 г., не применяется к случаю управления находящимися в федеральной собственности акциями, приобретенными за счет средств ФНБ, в порядке, предусмотренном указанным постановлением.

Что касается практики управления госкомпаниями, то в центре внимания находились вопросы дивидендной политики и оплаты их высшего менеджмента.

2013 г. стал первым полноценным временным интервалом, в пределах которого должно было проявиться влияние изменений и дополнений в прежний механизм выплаты дивидендов компаниями с участием государства в капитале в целях формирова-

---

<sup>1</sup> Иванов М. Сергей Шойгу оставит от «Оборонсервиса» только самое необходимое // Ъ-Online. 01.11.2013 г.



ния доходов федерального бюджета, утвержденный еще более 7 лет назад Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2006 г. № 774-р.

Аналогичным документом от 12.11.2012 г. № 2083-р в него были внесены поправки, предусматривающие направление на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли акционерного общества (без учета доходов, полученных от переоценки финансовых вложений), если иное не установлено правительственными актами (в прежней редакции документа говорилось об определении фиксированной минимальной доли чистой прибыли АО, направляемой на выплату дивидендов). Представителям интересов государства в акционерных обществах поручалось обеспечить реализацию положений, предусмотренных настоящим распоряжением, в отношении акционерных обществ и их дочерних обществ, а органам власти – осуществлять согласование и утверждение инвестиционных программ субъектов естественных монополий с учетом положений, предусмотренных поправками.

В то же время в новой редакции документа перестали упоминаться необходимость использования при определении размера дивидендов показателей сводной (консолидированной) отчетности в акционерном обществе, имеющем дочерние общества, и поручение Минэкономразвития разработать и утвердить методические рекомендации по определению позиции государства как акционера по вопросам выплаты дивидендов.

По оценке начальника управления корпоративных технологий Росимущества В. Семериковой, по итогам годовых собраний акционеров 2013 г. лишь несколько госкомпаний не выполнили требование, установленное правительством о минимальной доли чистой прибыли акционерного общества, направляемой на выплату дивидендов.

В органах управления компаний с госучастием продолжалось сокращение представительства госслужащих. Так, в советах директоров ОАО, включенных в специальный перечень, их численность уменьшилось со 141 до 122 чел., а количество профессиональных директоров выросло с 293 до 347 чел., или более чем на 18%<sup>1</sup>.

Росимуществом были утверждены перечень необходимых компетенций для членов ревизионных комиссий и Методология определения профильности активов госкомпаний.

В стадии разработки находятся Методические рекомендации по организации работы совета директоров таких ОАО, Методические рекомендации по организации работы Комитета по аудиту совета директоров, Методика индивидуальной оценки членов совета директоров акционерных обществ с государственным участием, а также Методические рекомендации по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия государства, включая региональный уровень, в совокупности превышает 50%.

Катализатором вопроса об оплате менеджмента госкомпаний и «золотых парашютов» для него явилась ситуация с одним из управленцев «Ростелекома», которому компания за досрочное расторжение трудового договора выплатила более 200 млн руб. Столь внушительная сумма стала достоянием гласности, породив волну негативных суждений в среде близких к власти общественных организаций и претензии со стороны миноритарных акционеров компании. В итоге осенью последовало решение суда, вынесенное по иску Росимущества, которое признало соответствующий пункт в решении

<sup>1</sup> www.rosim.ru, 19.12.2013.

совета директоров «Ростелекома» недействительным. После вступления указанного решения суда в законную силу акционеры компании будут вправе обратиться с иском в суд о взыскании с управленца указанных денежных средств в случае его отказа от добровольного их возврата в ОАО «Ростелеком».

Данное дело послужило основанием для внесения Министерством труда и социальной защиты в Правительство РФ законопроекта об ограничении размера выплат топ-менеджерам при увольнении из госкомпаний и госкорпораций. В соответствии с законопроектом минимальный размер компенсации составляет три среднемесячных заработка, а максимальный – шесть. Денежная компенсация за неиспользованный отпуск выплачивается без учета указанного ограничения. В случае расторжения трудового договора по соглашению сторон выплата каких-либо компенсаций указанным выше лицам не осуществляется<sup>1</sup>. Позднее законопроект был внесен для рассмотрения в парламент.

#### 6.1.5. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2013 гг.

В 2013 г. в отличие от нескольких предшествующих лет произошло снижение бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом, причем это наблюдалось впервые с 2008–2009 гг.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две группы. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены 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, в *табл. 5* и *б* представлены данные о доходах федерального бюджета за 2000–2013 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде определенного круга материальных объектов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Суд признал «золотой парашют» бывшего главы «Ростелекома» неадекватным // Lenta.ru. 5 декабря 2013 г.; www.rosim.ru, 06.12.2013.

<sup>2</sup> За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от 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 ФГУ-

Таблица 5

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2013 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2013 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2013 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 «Вет-совпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 <sup>а</sup>
2001	29241,9	6478,0	3916,7 <sup>б</sup>	5015,7 <sup>в</sup>	209,6 <sup>г</sup>	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 <sup>а</sup>	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 <sup>е</sup>	12374,5 <sup>ж</sup>	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 <sup>з</sup>	14521,2 <sup>и</sup>	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 <sup>к</sup>	16809,9 <sup>л</sup>	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 <sup>м</sup>	18195,2 <sup>н</sup>	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 <sup>о</sup>	14587,7 <sup>п</sup>	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 <sup>р</sup>	13507,6 <sup>с</sup>	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 <sup>т</sup>	12349,2 <sup>у</sup>	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 <sup>ф</sup>	11241,25 <sup>х</sup>	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 <sup>ц</sup>	3730,3 <sup>ч</sup>	5002,0	–
2013	153775,55	134831,8	7700,5 <sup>ш</sup>	4035,2+1012,25 <sup>щ</sup>	6195,8	–

<sup>а</sup> 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).

<sup>б</sup> Сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков.

<sup>в</sup> Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности.

<sup>г</sup> 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.

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

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

Пов 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, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии, 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.

<sup>ж</sup> 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, (iiiiiii) 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.

<sup>з</sup> 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).

<sup>и</sup> Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов<sup>1</sup> (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 выделялись<sup>2</sup>).

<sup>к</sup> 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).

<sup>л</sup> Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (i) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2013 гг.), 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 (только 2012 г.).

<sup>м</sup> 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,

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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».

(ii) образовательным учреждениям, (iii) учреждениям здравоохранения, (iiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральных государственных органов, Банка России и органов управления государственными внебюджетными фондами РФ (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

*Источник:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2012 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2014 г. (оперативный), [www.goskazna.ru](http://www.goskazna.ru); расчеты авторов.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2013 г. в части возобновляемых источников, прежде всего необходимо отметить резкое (более чем на 1/3) по сравнению с 2012 г. падение дивидендных поступлений, величина которых (134,8 млрд руб.) тем не менее оказалась больше, чем их суммарная величина за первые 2 года посткризисного восстановления (2010–2011 гг.). Перечисление части прибыли унитарными предприятиями, напротив, выросло почти на 1/4, достигнув 6,2 млрд руб. Бюджетные доходы от аренды земли остались практически на уровне предыдущего 2012 г. (около 7,7 млрд руб.), зато на 35% выросли поступления от сдачи в аренду федерального имущества, которые тем не менее соответствуют только уровню начала 2000-х годов<sup>1</sup>.

В итоге дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (около 88% против 93% годом ранее), тогда как доля прочих источников оказалась, скорее, символической: аренда земли – 5%, прибыль, перечисленная ФГУПами, – 4%, аренда имущества – 3,3%.

Переходя к анализу доходов бюджета из невозобновляемых источников, необходимо напомнить, что с 1999 г. поступления от приватизации и продажи государственного имущества (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков<sup>2</sup>) стали относиться к источникам финансирования дефицита федерального бюджета (*табл. 6*).

В 2013 г. доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников упали примерно на 1/3, несколько превосходя уровень 2005 г. Основную лепту в такой результат внесло радикальное, более чем на порядок (в 13,6 раза) падение доходов от продажи земельных участков, которые составили всего 1,2 млрд руб. против более 16,4 млрд руб. годом ранее, что примерно соответствует показателям 2008–2009 гг. Также более чем на 40% сократились доходы от продажи различного имущества, тогда как поступления от продажи акций (41,6 млрд руб.) сократились всего на 5%.

<sup>1</sup> Указанная величина включает также впервые выделенные в бюджетной отчетности доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (около 1 млрд руб.). В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, тогда как 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 в бюджетной отчетности за 2013 г. не выделяется.

<sup>2</sup> В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 6

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества  
(невозобновляемые источники) в 2000–2013 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2013 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2013 гг.) <sup>а</sup>	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 <sup>б</sup>
2001	10307,9	9583,9	119,6 <sup>а</sup>	217,5+386,5+0,4(НМА) <sup>г</sup>
2002	10448,9	8255,9 <sup>а</sup>	1967,0 <sup>с</sup>	226,0 <sup>ж</sup>
2003	94077,6	89758,6	3992,3 <sup>а</sup>	316,2+10,5 <sup>а</sup>
2004	70548,1	65726,9	3259,3 <sup>к</sup>	197,3+1364,6+0,04(НМА) <sup>г</sup>
2005	41254,2	34987,6	5285,7 <sup>м</sup>	980,9 <sup>а</sup>
2006	24726,4	17567,9	5874,2 <sup>м</sup>	1284,3 <sup>о</sup>
2007	25429,4	19274,3	959,6 <sup>а</sup>	5195,5 <sup>п</sup>
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 <sup>с</sup>	4498,2+0,025(НМА) <sup>г</sup>
2009	4544,1	1952,9	1152,5 <sup>с</sup>	1438,7 <sup>г</sup>
2010	18677,6	14914,4	1376,2 <sup>с</sup>	2387,0+0,039(НМА) <sup>г</sup>
2011	136660,1	126207,5	2425,2 <sup>с</sup>	8027,4 <sup>г</sup>
2012	80978,7	43862,9	16443,8 <sup>с</sup>	20671,7+0,338(НМА) <sup>г</sup>
2013	55198,5	41633,3	1212,6	12352,3+0,310

<sup>а</sup> 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.

<sup>б</sup> Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>в</sup> 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.

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

<sup>д</sup> Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

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

<sup>ж</sup> 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.

<sup>з</sup> 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.

<sup>и</sup> Сумма поступлений (1) 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.

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

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

<sup>м</sup> 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.

<sup>н</sup> 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.

<sup>о</sup> 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.

<sup>п</sup> Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>р</sup> 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.

<sup>с</sup> 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.

<sup>т</sup> 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 (2011–2013 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 2010–2013 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.), (iiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

*Источник:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2012 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2014 г. (оперативный), www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Именно этот источник обеспечил более 3/4 совокупных доходов из невозобновляемых источников против 54% годом ранее. На долю доходов от продажи различного имущества и земли пришлось 22,4 и 2,2% соответственно.

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2013 г. (табл. 7) сократился по сравнению с предшествующим годом почти на 1/3, а с учетом полученных Центробанком России в 2012 г. средств от продажи пакета акций Сбербанка – более чем наполовину. Тем не менее их величина (около 209 млрд руб.) стала третьей с начала 2000-х годов после достигнутого в 2012 г. максимума, а также показателей за 2011 г.

Таблица 7

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера  
из различных источников в 2000–2013 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	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	208974,05	100,0	55198,5	26,4	153775,55	73,6

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

*Источник:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2014 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.



Соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2013 г. примерно соответствовало показателям 2012 г. без учета средств от продажи пакета акций Сбербанка.

Если же принять во внимание результаты этой сделки, то по сравнению с 2012 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2013 г. упала почти вдвое (до 26,4%), соответствуя уровню 2001 г., хотя и несколько превышая показатели 2010 г. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, вырос почти с 49 до 73,6% в 2012 г. По абсолютной величине этот результат уступает только итогам 2012 г., превосходя в 1,5 раза показатели 2011 г., тогда как доходы от приватизации (продажи) имущества оказались примерно в 2,5 раза меньше, чем в 2011 г., уступив также показателям 2003–2004 гг.

В основном в 2013 г. экономическая политика в сфере приватизации и управления государственным имуществом характеризовалась теми же тенденциями, что и в предыдущие годы. Завершение первого 3-летнего прогнозного плана (программы) приватизации (2011–2013 гг.) наложило свой отпечаток как на специфику приватизационного процесса в минувшем году (преобладание крупнейших сделок, не связанных напрямую с пополнением бюджета), так и на содержание нового прогнозного плана (программы) приватизации на 2014–2016 гг. (большая умеренность и обоснованность с учетом сохранения государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, значение которых для российской экономики выходит за пределы обычной коммерческой деятельности).

При всем этом в качестве проблемных вопросов, которые высветились по итогам реализации приватизационной программы 2011–2013 гг., необходимо указать на многократные корректировки прогнозного плана (приватизации), что находится в определенном противоречии с самой идеей перехода от их ежегодного утверждения к более длительному временному горизонту планирования (3 года), а также отсутствие взаимосвязи приватизационных механизмов с решением таких задач, как создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий, развитие и стимулирование инноваций со стороны частных инвесторов, улучшение корпоративного управления, стимулирование развития фондового рынка.

В наступившем году состояние дел в анализируемой сфере будет находиться в серьезной зависимости от макроэкономической ситуации, которая скажется как на величине приватизационных доходов, так на доходах, являющихся производной от деятельности государства как субъекта хозяйствования (прежде всего дивиденды). Дополнительным фактором, требующим в связи с этим тщательного анализа, являются возможные решения по регулированию тарифов естественных монополий, затрагивающие в первую очередь государственный сектор экономики.

## **6.2. Промышленная политика в России в 2000–2013 гг.: институциональные особенности и основные уроки**

Вопросы построения промышленной политики, как концептуальные, так и практические, привлекали и привлекают к себе внимание и экспертов, и политиков. В 2000-е годы, особенно после мирового финансового кризиса и в период сохраняющихся неясных

перспектив дальнейшего развития, обсуждение лучших практик, причин неудач, возможностей и особенностей «новой» промышленной политики стало весьма популярным и в странах с развитой экономикой, и в развивающихся странах.

Тема формирования и реализации государственной промышленной политики в России приобрела особую актуальность в последние годы, когда очевидной стала необходимость перехода на инновационную модель развития. Дополнительный импульс данной теме придали недавние обсуждения на высшем политическом уровне вопросов диверсификации российской экономики, значимого повышения в ней доли высокотехнологичных отраслей, создания высокопроизводительных рабочих мест в традиционных и новых секторах.

В связи с этим основное внимание уделяется оценке практики реализации промышленной политики в России и определению основных уроков, в том числе на основе анализа двух знаковых примеров промышленной политики – по развитию наноиндустрии и автомобилестроения<sup>1</sup>.

#### 6.2.1. Промышленная политика: понятия и признаки, эволюция моделей и изменение отношения правительств

Промышленная политика всегда привлекала к себе повышенное внимание и лиц, принимающих решения, и бизнес-элит, и экспертного сообщества. Поводов для обращения к промышленной политике немало, и они могут кардинально различаться: от акцентированной необходимости компенсации определенных провалов рынка и инициирования конкретных структурных изменений до относительно нейтральной координации разных политик.

Высокая дискуссионность действий государства, предпринимаемых при реализации промышленной политики, и объективные сложности в оценке реального влияния таких политик на экономическое развитие привели к дополнительному размыванию понятия промышленной политики. В связи с этим приведем некоторые базовые, по нашему мнению, определения промышленной политики:

(1) промышленная политика – в общем виде совокупность государственных мер по содействию или предотвращению определенных структурных сдвигов<sup>2</sup>;

(2) промышленная политика – это попытка государства содействовать притоку ресурсов в отдельные сектора, которые государство считает важными для будущего экономического роста<sup>3</sup>;

(3) промышленная политика направлена на отдельные сектора (и фирмы – как их составляющие) для достижения таких результатов, которые воспринимаются государством как эффективные для экономики как целого<sup>4</sup>.

С изменением отношения к промышленной политике, ее предпочтительных форм трансформировались и ее определения. В настоящее время рабочим для международных институтов развития (OECD, UNIDO) стало следующее определение: *промышленная политика – это государственная политика, которая направлена на улучшение биз-*

<sup>1</sup> Настоящий материал подготовлен на основе исследования, проведенного авторами в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в 2013 г.

<sup>2</sup> Price C.V. Industrial Policies in the European Community. MacMillan for the Trade Policy Research Centre, 1981.

<sup>3</sup> Krugman P., Obstfeld M. International Economics: Theory and Policy. New York: HarperCollins Publishers, 1991.

<sup>4</sup> Chang H.J. The Political Economy of Industrial Policy. St Martins's Press, 1994.

*несреды или улучшение структуры экономической активности по секторам, технологиям и, как ожидается, обеспечит за счет вмешательства лучшие перспективы для экономического роста и общественного блага по сравнению с отсутствием такого вмешательства*<sup>1</sup>.

В качестве признаков промышленной политики можно выделить следующие: активность и упреждение; определение приоритетов (или антиприоритетов); перераспределение ресурсов, прав, контроля между секторами, отраслями (формирование различных по своей природе рент); ориентация на долгосрочный выигрыш для всей экономики. Типовым признаком промышленной политики является наличие системы целей по изменению структуры экономики, при этом такие приоритеты могут определяться как «сверху» (от государства), так и «снизу» (от предпринимательского сообщества). Необходимо отметить, что промышленная политика – это не обязательно поддержка «победителей», это может быть и помощь «отстающим»; это не только содействие прогрессивным структурным изменениям в экономике, но и, напротив, противодействие негативным структурным изменениям в экономике.

Отличительная особенность промышленной политики в том, что она обычно объединяет весьма разнородный и, в принципе, типовой инструментарий из других функциональных политик (налоговой, таможенной, кредитно-денежной и т.п.) и при этом не имеет собственных оригинальных инструментов. Это приводит к дополнительным трудностям в разграничении понятий «промышленная политика», «структурная политика», «отраслевая политика», «политика по повышению конкурентоспособности».

Существует немало различных классификаций промышленной политики: по характеру приоритетов – сектора, отрасли, рынки, технологические направления; по направленности – расширение экспорта или импортозамещение; по объектам воздействия – традиционный или новый бизнес, крупные компании или МСП; по источникам перераспределяемых ресурсов – бюджет, институты развития, средства бизнеса; по акторам – российские инвесторы, иностранные инвесторы; по стилю формирования и реализации – государственная или национальная (партнерство государства, бизнеса, общества) и т.п.

Говоря о моделях промышленной политики, можно заметить, что здесь нет устоявшихся взглядов. Обычно выделяют и сопоставляют две модели промышленной политики: вертикальную и горизонтальную.

Вертикальность политики обычно предполагает поддержку государством отдельных фирм и (или) отраслей («picking winners»), сильную селективность реализуемых мер. Вертикальная промышленная политика направлена на развитие отдельных секторов, установление отраслевых приоритетов. Для нее в наибольшей мере характерны проблема определения будущих «чемпионов», активное применение механизмов прямой поддержки, создание специальных условий через преференции и протекционизм.

Горизонтальность политики, как правило, связывается со структурными изменениями в отрасли (поддержка исследований и разработок, дерегулирование, развитие конкуренции), с нейтральностью реализуемых мер. Горизонтальная промышленная политика в большей степени делает ставку на множественность каналов ее влияния, на ин-

---

<sup>1</sup> Pack H., Saggi K. Is there a case for industrial policy? A critical survey // World Bank Research Observer. 2006. Vol. 21 (2). P. 267–297; Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. No. 2, OECD Publishing, 2013.

новации, на формирование новых секторов и компаний, меньше ориентирована на прямое перераспределение ренты и больше – на снижение барьеров для роста.

При всей условности подобных сопоставлений некоторые эксперты полагают, что в различных проявлениях промышленной политики теперь уже можно выделить три модели: вертикальную, горизонтальную и, наконец, *промышленную политику в открытой экономике*<sup>1</sup>. Особенность последней модели – создание условий для квазиаренды (для получения которой компаниям «надо постараться»), акцент на поддержке связей между агентами («matching winners»), расширение применения «сетей поиска». Но эта же модель не дает ответов на вопрос о путях достижения (накопления) критического уровня изменений.

Рассматривая *историю практической реализации* промышленной политики в различных странах, можно заметить, что в мире такая политика всегда воспринималась неоднозначно, при этом периоды «увлечения» сменялись периодами «немилости». С позиций *эволюции взглядов в мире на промышленную политику* и подходов к ее реализации<sup>2</sup> нам представляется возможным выделить четыре этапа (табл. 8).

Таблица 8

**Основные этапы в эволюции взглядов на промышленную политику в мире**

Этап	Приоритеты в государственной политике	Характерные черты промышленной политики	Отношение к промышленной политике
50-е – 60-е годы	Индустриализация, импортозамещение, защита зарождающихся отраслей, управление госсектором	Жесткая, вертикальная политика, компенсация провалов рынка, высокий уровень селективности	Быстрый рост популярности промышленной политики в различных странах
70-е – 90-е годы	Торговая либерализация, приватизация, привлечение прямых иностранных инвестиций, laissez-faire	Ограниченность применения, отказ от жестких инструментов (защита рынков, поддержка национальных чемпионов) в пользу более мягких (условия для перетока капитала)	Провалы государства, искажения в бизнес-среде, захват, рентоориентированное поведение, глобализация, сильные сомнения в необходимости промышленной политики
2000–2009 гг.	Реиндустриализация, устойчивое инновационное развитие, совершенствование национальных инновационных систем	Мягкая, горизонтальная политика, компенсация системных провалов и содействие восприимчивости к знаниям, обеспечение выгод в динамике, обеспечение демонстрационных эффектов, самораскрытие	Провалы и рынка, и государства, экология, фактор Китая и Индии, фактор отсталости, влияние эволюционной теории роста, переосмысление роли государства и формата промышленной политики
2010 – ...	Защита национальных секторов, обеспечение занятости, поиск новых источников устойчивого роста	Технологическая промышленная политика, кластерная промышленная политика, стимулирование связей между агентами, поддержка партнерств, накопление критических изменений, конструирование секторальной политики, дружественной к конкуренции и инновациям и улучшающей качество роста	Кризис идеологии Вашингтонского консенсуса, новый посткризисный реализм, усиление и уточнение роли государства, поиск новых моделей промышленной политики, эксперименты по выстраиванию новой промышленной политики

<sup>1</sup> Kuznetsov Y., Sabel C. New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners. PREMnote, 161. The World Bank, 2011.

<sup>2</sup> Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. 2007. Vol. 7(3). P. 297–323; Aghion Ph., Boulanger J., Cohen E. Rethinking Industrial Policy // Bruegel Policy Brief. 04/2011; Naudé W. Industrial Policy: Old and New Issues. UNU-WIDER Working Paper No. 106. 2010.

В 50-е – 60-е годы приоритетами государственной политики многих стран являлись индустриализация, компенсация провалов рынка, защита зарождающихся, новых отраслей, использование потенциала госсектора. В 70-е – 90-е годы все более очевидными стали существенные проблемы в реализации промышленных политик – провалы государства, искажения в конкурентной среде, рентоориентированное поведение агентов. Как следствие, примерно с начала 80-х доминирует идеология приоритета торговой либерализации, приватизации, прямых иностранных инвестиций, при этом особое внимание уделяется реализации структурных программ.

До начала 90-х государствами в рамках промышленной политики предпринимались активные меры, связанные с прямым воздействием, поддержкой «чемпионов». На фоне усилившихся в 90-е годы процессов глобализации, развития ТНК, перераспределения производственных факторов произошла смена акцентов промышленной политики – она стала больше связываться с созданием условий для перетока капитала в отдельные сектора, для изменения инвестиционной привлекательности секторов.

2000-е годы – это уже период некоторого переосмысления роли государства, более сбалансированной оценки провалов рынка и государства, а также усиления внимания к стимулированию инноваций и развитию национальных инновационных систем. В первой половине 2000-х годов, после периода серьезных разочарований в результатах прошлой промышленной политики, на нее снова возник спрос со стороны правительств, в том числе стран ЕС. Это было связано с рядом факторов<sup>1</sup>, в частности с усилением рисков деиндустриализации из-за перемещения производств в страны, эксплуатирующие фактор отсталости (низкие зарплаты, отсутствие жестких требований к экологии и т.п.) и несправедливой конкуренции, а также вследствие слабого экономического роста в Европе, при этом обычные рыночные программы (приватизация, дерегулирование) уже не давали значимых результатов, с усилением влияния эволюционной теории роста, придающей особое значение обучению, взаимодействиям, восприимчивости к знаниям, с проявившимся технологическим динамизмом и интенсивным формированием новых технологических индустрий.

Глобализация снизила потенциал вертикальной промышленной политики, ее традиционных инструментов в виде тарифов, субсидий, требований на местных рынках, но при этом усилился спрос на «новую» промышленную политику – меньше ориентированную на компенсацию статических провалов рынка и больше – на обеспечение выгод в динамике, на поддержку инноваций и развития образования, при особой значимости обучения и обеспечения демонстрационных эффектов. В период острой фазы мирового финансового кризиса (2008–2009 гг.) произошло фактическое расширение применения инструментария промышленной политики, усилилось использование протекционистских и преференциальных мер.

В целом в 2000-е годы наблюдается процесс *активного сближения промышленной и инновационной политики*: первая становится более горизонтальной, вторая – наоборот, более вертикальной, специализированной, при этом последняя становится важнейшим компонентом промышленной политики. В посткризисный период, при неустойчивости мирового экономического развития, противоречивости уроков прошедшего кризиса *промышленная политика больше провозглашается как некоторый системный, координирующий компонент в государственных политиках.*

<sup>1</sup> Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. 2007. Vol. 7(3). P. 297–323.

Во все периоды эволюции взглядов на промышленную политику довольно много внимания уделялось сопоставлению преимуществ и рисков, связанных с реализацией промышленной политики<sup>1</sup>. Однако на все аргументы одной стороны, как правило, находились не менее весомые контраргументы другой стороны, и наоборот. Конечно, к настоящему времени уже есть немало примеров промышленной политики, реализованной в различных странах и в разное время. К числу успешных примеров обычно относят промышленную политику в Бразилии, Финляндии, Японии, Южной Корее, а неудачными считают соответствующие попытки стран тропической Африки, а также в определенной степени – стран Латинской Америки. Однако чаще выводы и оценки по примерам реализации промышленной политики различных экспертов сильно расходятся, вычленив влияние именно промышленной политики очень сложно. Как следствие, общий анализ примеров промышленной политики не приводит к однозначным выводам о ее «полезности» или «вредности» для экономического развития.

В целом *промышленная политика – очень непростой инструмент с заманчивыми перспективами и высочайшими рисками*. Для реализации эффективной промышленной политики чрезвычайно важны способности государства к реализации «умной политики», к заинтересованной реакции на независимые оценки, а самое главное – готовность и публично признать ошибки, и сделать выводы на будущее.

#### 6.2.2. Российская промышленная политика 2000-х: условия и особенности, факторы изменений, группы интересов

##### *А. Этапы в формировании и реализации российской промышленной политики*

В России промышленная политика чаще ассоциировалась с активным, чрезмерным вмешательством государства в экономику, с защитой интересов отдельных крупных национальных компаний и воспринималась как некоторое опасное отступление от рыночных реформ. Особенно жесткая критика промышленной политики в России конца 90-х – начала 2000-х была связана с исходным неверием в возможность ее эффективной реализации с учетом недостаточного качества государственной системы управления, а также с наличием множества рисков скрытого лоббирования интересов различных групп, искажения достигнутых результатов, «захвата государства».

Особенности российской промышленной политики, ее трансформация с течением времени в существенной мере определялись прежде всего такими базовыми факторами, как изменение бюджетных ограничений, доминирующая модель взаимоотношений государства и бизнеса, основные вызовы для дальнейшего развития (исчерпание условий для прежней модели роста). На этой основе мы выделяем пять основных этапов в развитии российской промышленной политики в 2000-е годы (*табл. 9*):

- 1) политика структурной перестройки – восстановительный рост – мягкая регуляторная политика – приоритет институциональных реформ (2000–2003 гг.);

---

<sup>1</sup> Кузнецов Б. Нужна ли России промышленная политика? Доклад на семинаре «Стратегия развития» Института комплексных стратегических исследований и Высшей школы бизнеса МГУ. М., 2001; Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. CEPR Discussion Paper No. 4767. 2004; Pack H., Saggi K. Is there a case for industrial policy? A critical survey // World Bank Research Observer. 2006. Vol. 21 (2). P. 267–297; Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends // OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. 2013. No. 2. OECD Publishing; Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. 2007. Vol. 7(3). P. 297–323.

- 2) вертикальная отраслевая политика – усиление роли государства в экономике (2004–2007 гг.);
- 3) компенсационная промышленная политика – кризис – прямая поддержка и преференции (2008–2009 гг.);
- 4) технологическая промышленная политика – посткризисное развитие – приоритет улучшения бизнес-климата (2010–2011 гг.);
- 5) вертикальная и технологическая промышленная политика – ужесточение бюджетных ограничений, социальные обязательства – приоритет создания рабочих мест (с 2012 г.).

Таблица 9

**Основные этапы в промышленной политике России в 2000-е годы**

Период	Приоритеты	Характерные черты	Ресурсы	Модель взаимоотношений
2000–2003	Развитие рыночных институтов и структурные реформы	Мягкая регуляционная политика (виды налогов, тарифы ЕМ, обменный курс)	Восстановительный рост, ограниченность бюджетных средств	Высокий уровень персонализации, практика встреч с крупным бизнесом. Активность со стороны бизнеса
2004–2008	Диверсификация, стимулирование инноваций	Вертикальная отраслевая политика, долгосрочное проектирование, создание институтов развития	Существенные бюджетные ресурсы	«Выстраивание вертикали», государственный контроль. Институционализация доступа. Расширение числа субъектов формирования промышленной политики (институты развития)
2008–2009	Обеспечение социальной стабильности	Вертикальная компенсационная политика, поддержка крупных компаний, ручное управление, преференции	Резкое ужесточение бюджетных ограничений	Помощь в обмен на обязательства между государством и крупными компаниями
2010–2011	Поиск новых источников роста (инновации, модернизация, структурная приватизация)	Технологическая промышленная политика	Период бюджетной умеренности, высокая неопределенность	Расширение и конкуренция доступа. Появление новых игроков, расширение конкуренции предложений
2012– ...	Реиндустриализация, улучшение инвестиционного климата, содействие развитию новых высокотехнологичных секторов	Промышленная политика создания дополнительных рабочих мест	Усиление бюджетных ограничений, ограниченный рост	Развитие новых коммуникаций (АСИ, открытое правительство)

*Этап № 1. Политика структурной перестройки (2000–2003 гг.)*

Начало 2000-х можно, безусловно, причислить к одному из наиболее значимых «окон возможностей» в российской политике, в том числе и в промышленной политике. Этот период открылся разработкой (по май 2000 г.) одного из наиболее содержательных концептуальных документов социально-экономического развития – «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.» (иное неформальное название – Программа Грефа). Заметим, что, хотя этот документ официально не был утвержден, многие его положения были реализованы. Основной акцент данной программы – развитие рыночных институтов (равные условия для конкуренции, дерегулирование, реформа естественных монополий, реформа налоговой системы, реформа властной системы, административная реформа и т.п.).

В условиях острой дискуссии между выбором стратегии либерализации или мобилизационного сценария развития экономики какие-либо – даже мягкие – предложения о

промышленной политике в этот период были отвергнуты. Это определялось также рядом дополнительных обстоятельств:

- с одной стороны, ограниченностью ресурсов для запуска прямых инструментов государственной поддержки, а с другой – неразвитостью рыночных институтов (слабый потенциал применения косвенных, регуляционных инструментов промышленной политики);
- сохранением довольно сильных позиций крупного бизнеса, в том числе политических (по этой причине промышленная политика воспринималась многими экспертами в качестве серьезного риска «захвата государства» бизнесом и усиления процессов лоббирования им своих интересов).

В Программе Грефа применительно к промышленной политике можно выделить только два тезиса: 1) основной целью структурной политики государства является повышение доли отраслей, производящих продукцию с высокой степенью переработки, и отраслей сферы услуг; (2) исходя из структуры российской экономики, важным является стимулирование инвестиций отраслей-экспортеров в модернизацию и развитие как их собственного потенциала, так и потенциала иных отраслей и производств. Тем не менее в этот период приоритета институциональных реформ инерционно продолжалась промышленная политика 90-х по развитию отечественного авиастроения, однако это больше определялось политическими факторами, а также необходимостью поддержания экспорта вооружений и военной техники.

Несмотря на общее отторжение промышленной политики, в этот период была по крайней мере одна попытка конструирования и реализации новой промышленной политики, что ситуативно определялось своевременной подачей привлекательного примера Индии по развитию ИКТ-сектора. В феврале 2001 г. была определена необходимость разработки ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», которая была принята уже только в начале 2002 г.<sup>1</sup> Данная программа разрабатывалась на площадке Центра стратегических разработок с привлечением независимых экспертов, представителей бизнеса (в известной мере формат обсуждений повторял и развивал принятый при разработке Программы Грефа).

Изначально цель программы декларировалась как создание условий для развития, повышения эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширение подготовки специалистов. Это был *редкий для России пример горизонтальной промышленной политики*, ориентированной на развитие ИКТ-сектора за счет прежде всего сокращения нерациональных административных барьеров и создания условий для дополнительного спроса. Однако уже с 2004 г. данная программа сильно сдвинулась на задачи обеспечения государства, на повышение эффективности госсектора.

Сопоставление начальной версии ФЦП и ее уточненного в 2006 г. варианта показывает, что из программы были исключены некоторые принципиальные задачи, в частности по развитию информационной индустрии и сектора ИКТ. Столь сильные метаморфозы ФЦП «Электронная Россия» в существенной мере связаны с тем, что актуальность реализации именно «безденежной» промышленной политики в 2004–2005 гг. существенно снизилась, снижение административных барьеров оказалось очень «вязкой»

---

<sup>1</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65.



задачей, требующей больших усилий, но административно мало выигрышной. Минэкономразвития переключилось на другие, более масштабные задачи, а так как в ходе начального этапа реализации ФЦП так и не сформировалась достаточно сильная консолидированная группа интересов из множества участников ИКТ-рынка (в силу типологии такого рынка – это, как правило, малые компании), дальнейшее видоизменение программы в обычную ведомственную программу Минкомсвязи было уже естественным, эволюционным процессом.

Неотъемлемая черта промышленной политики (решений, которые можно соотнести с промышленной политикой) в начале 2000-х – ориентированность на сверхкрупные компании, на учет позиций крупнейших собственников. В связи с интенсивными процессами промышленной интеграции, формирования промышленных холдингов расширялись и интересы их основных собственников, которые выступали с идеями промышленной политики. По этой причине усилилось внимание к созданию условий для внутреннего перетока финансовых ресурсов. В октябре 2001 г. Российский союз промышленников и предпринимателей инициировал обсуждение научно-промышленной и инвестиционной политики, в декабре того же года была создана Рабочая группа РСПП по промышленной и инвестиционной политике (в последующем была преобразована в Комитет РСПП по промышленной политике). В апреле 2002 г. прошло обсуждение проекта Концепции промышленной политики России, среди важнейших положений которой можно отметить: переход от отраслевой политики к политике поддержки конкурентоспособных компаний; приоритет знаниеемкой экономики; переход от государственной к национальной промышленной политике. В дальнейшем в конце 2002 г. РСПП было принято решение отказаться от Концепции промышленной политики (было заявлено, что такой подход является устаревшим) и перейти к задаче разработки концепции политики конкурентоспособности национальной экономики, хотя при этом тезисы о необходимости поддержки «национальных чемпионов» все равно оставались весьма популярными.

#### Этап № 2. Вертикальная отраслевая политика (2004–2007 гг.)

*Второй этап в целом был связан с существенным усилением роли государства в экономике и поворотом к вертикальной промышленной политике. Факторами и предпосылками такого перехода стали:*

- выстраивание вертикали власти, снижение мощи крупного бизнеса по влиянию на власть, целевое проектирование структурных изменений в экономике;
- смягчение бюджетных ограничений, расширение ресурсных возможностей государства;
- стабилизация условий хозяйственной деятельности, исполнение обязательств, как следствие, появление возможности реализации долгосрочных проектов.

С 2005 г. существенно повысилась активность государства в реализации инструментов долгосрочного планирования в сочетании с разработкой различных стратегий развития, прежде всего отраслевых, с формированием совокупности отраслевых ФЦП научно-технологической направленности. В этот период особое внимание уделялось определению целевых численных показателей развития, индикаторов эффективности и результативности бюджетных расходов, расширению частного софинансирования. Произошел существенный сдвиг к реализации *отраслевой, проектной промышленной политики*, причем и в отношении тех секторов, где доминировали частные компании: в

2007–2008 гг. (до начала кризиса) были утверждены семь отраслевых стратегий развития – по развитию металлургии, лесного комплекса, химической и нефтехимической промышленности, судостроения, транспортного машиностроения, атомной энергетики, электронной промышленности.

В условиях отсутствия иных инструментов и механизмов основным стал уже существовавший и нормативно проработанный *инструмент федеральных целевых программ*. Однако этот инструмент рассматривался ведомствами по-прежнему преимущественно как способ «извлечь» дополнительные ресурсы из бюджета для решения своих текущих, а отнюдь не стратегических, проблем. Нечетко сформулированные цели, необоснованность как затрат, так и планируемых результатов приводили к низкой эффективности этого инструмента.

С 2006 г. активизировалась деятельность *по созданию вертикально-интегрированных структур в госсекторе* – в частности, в ОПК, авиастроении, судостроении: были созданы такие крупные структуры, как Объединенная авиастроительная корпорация (2006 г.) и Объединенная судостроительная корпорация (2007 г.). Все это было связано не только с решением задач снижения административной нагрузки по управлению множеством отдельных предприятий, но и со стремлением государства, отраслевых министерств расширить прямые инструменты влияния на развитие отдельных секторов.

В 2005–2007 гг. существенно усилился дисбаланс между обновленным составом приоритетных задач социально-экономического развития (диверсификация экономики, переход к инновационному типу развития) и имеющимися в распоряжении государства инструментами их решения. Торможение инициатив по совершенствованию инструментов реализации экономической политики, низкая эффективность администрирования существующих инструментов привели к сдвигу от совершенствования косвенных инструментов стимулирования экономического роста, развития институциональной среды к расширению и усилению механизмов прямого воздействия государства. В дополнение к этому недостаточное качество административной системы, ее ориентированность на решение текущих задач, проблемы в формировании и осуществлении системы мер по развитию новых секторов экономики обусловили потребность в формировании дополнительных субъектов реализации государственной политики. Как следствие, был принят ряд решений, существенно выходящих за рамки стандартного регулирования и расширяющих как возможности, так и риски реализации промышленной политики. К числу таких решений можно отнести *создание Инвестиционного фонда (2006 г.), формирование и капитализацию институтов развития (2007 г.), создание госкорпораций (2007 г.)*.

В 2007 г. произошел поворот *к интенсивному формированию финансовых институтов развития и расширению их ресурсной базы* в связи с политическим решением<sup>1</sup> использовать часть средств Фонда национального благосостояния (порядка 300 млрд руб.) для капитализации нескольких институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, РВК и др.). Понятно, что решение о капитализации институтов развития имело множественные причины, но одна из возможных – это стремление достичь определенного компромисса в условиях, с одной стороны, усиливающего давления сторонников существенного увеличения государственных инвестиций в экономику, а с другой – сопротивления повышению уровня государственных расходов со стороны сторонников

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.

макроэкономической стабильности<sup>1</sup>. В этой связи вложение государством части накопленных финансовых средств в институты развития «связало» эти средства с будущим инвестиционным использованием, но при этом не должно было привести к резкому расширению государственных расходов.

Особенно примечательным элементом промышленной политики в 2007 г. стало *создание крупных государственных корпораций*. Две госкорпорации – Внешэкономбанк, «Роснано» – были созданы как финансовые институты развития, для компенсации провалов рынка, еще две госкорпорации – «Росатом», «Ростехнологии» – для реструктуризации государственной собственности, консолидации государственных активов, повышения конкурентоспособности отдельных секторов (атомный комплекс, ОПК, автопром, авиаперевозки). Создание государственных корпораций заметно выбивалось из общих принципов регулирования.

И Внешэкономбанк (Банк развития), и «Роснано» стали важнейшими инструментами реализации промышленной политики. Но если «Роснано» все же ближе к горизонтальной политике – формирование наноиндустрии, технологический приоритет, капитализация новых высокотехнологичных компаний, то *Внешэкономбанк* заметно ближе к вертикальной политике. Это следовало и из его ориентации на поддержку крупных проектов (стоимость поддерживаемых проектов – не менее 2 млрд руб.), и из системы изначально установленных для его деятельности «типовых» отраслевых приоритетов (в частности, космос, авиа- и судостроение, машиностроение, деревообрабатывающая промышленность, атомная промышленность, электронная промышленность, ОПК). В последующем стартовый перечень приоритетов Внешэкономбанка только расширялся<sup>2</sup>.

Не углубляясь в обсуждение плюсов и минусов государственных корпораций как инструмента государственной промышленной политики, заметим, что, по существу, введение этой формы стало признанием неспособности или нежелания со стороны государства искать эффективные методы частно-государственного партнерства и сосредоточения структурной политики в рамках государственного сектора экономики (при росте доли этого сектора). Последнее стало предпосылкой к ослаблению интереса государства к решению проблем инвестиционного климата.

На фоне большинства прочих мер промышленной политики, проводившейся в 2004–2007 гг., *весьма интересен пример отраслевой политики, связанной с развитием автомобилестроения*. Мы рассмотрим этот пример более подробно в следующем разделе. Во-первых, это относительно успешный пример, во-вторых, он не связан с реализацией каких-либо бюджетных программ, в-третьих, был сделан акцент на привлечение иностранных инвесторов и создание новых компаний.

Конечно, *этот период не был средоточием исключительно вертикальной промышленной политики* – был принят и ряд важных системных мер, более близких к горизонтальной промышленной политике, хотя они не были основными на данном этапе. В 2004 г. состоялась ратификация Киотского протокола, что должно было способствовать

<sup>1</sup> Иванов Д.С., Симачев Ю.В., Кузык М.Г. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

<sup>2</sup> Например, в ноябре 2008 г. уже в условиях стремительного усиления экономического кризиса к этим приоритетам был добавлен еще один – агропромышленный комплекс (Распоряжение Правительства РФ от 19.11.2008 г. № 1697), а еще через год для Внешэкономбанка были определены дополнительные приоритеты технологической направленности: стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение, информационно-коммуникационные системы, медицинская техника и фармацевтика (Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2009 г. № 1783-р).

развитию менее ресурсоемких и экологически чистых производств. В 2005 г. была снижена ставка ЕСН, что в большей степени было важно для наукоемких, относительно небольших компаний, для развития «новой экономики». Наконец, в 2006 г. была утверждена Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.<sup>1</sup>, что стало свидетельством повышения значимости инноваций для обеспечения конкурентоспособности.

Поиск дополнительных инструментов для реализации горизонтальной инновационно-промышленной политики начался еще в конце первого этапа и получил свое практическое воплощение на втором этапе. Наиболее известным и масштабным стал эксперимент Минпромнауки России по запуску в 2003 г. *инновационных проектов государственного значения*, получивших неофициальное название «инновационные мегапроекты». Суть этого эксперимента состояла в конкурсном отборе крупных проектов по модернизации и развитию производства новой инновационной продукции частными компаниями при поддержке государства. В обмен на обязательство существенного (многократного) наращивания выпуска новой продукции государство предоставляло средства на финансирование затрат на исследования и разработки и на освоение в производстве новых продуктов и технологий. К ноябрю 2006 г. уже осуществлялось 13 мегапроектов общей стоимостью 8,58 млрд руб., однако в дальнейшем эксперимент по мегапроектам не получил значимого развития.

Другим экспериментом в области инструментов промышленной политики стало внедрение *механизма «особых зон»* (попытка повторить успешный опыт Китая). В июле 2005 г. был принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в соответствии с которым были определены два типа ОЭЗ – промышленно-производственные и технико-внедренческие. Однако в силу противоречий внутри власти и ограничений нормативного плана эти зоны не обеспечили высокой привлекательности для инвесторов.

### Этап № 3. Антикризисная компенсационная промышленная политика

Этот этап в развитии промышленной политики России связан с тяжелейшим экономическим кризисом в конце 2008–2009 гг. Кризис, с одной стороны, заставил государство перейти от стратегических задач к тактическим, в том числе за счет перехода к «ручному управлению», а с другой – в очередной раз пересмотреть приоритеты развития и возможности государства по финансированию масштабной структурной перестройки экономики.

В этот период промышленная политика стала особенно селективной<sup>2</sup>, хотя и были реализованы довольно успешные меры по снижению административного давления на бизнес. Однако основная часть принятых мер была связана с компенсацией спада в наиболее уязвимых секторах, с поддержкой крупных системообразующих компаний<sup>3</sup>. Среди основных секторальных приоритетов промышленной политики в этот период –

---

<sup>1</sup> Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 г. № 1).

<sup>2</sup> Горст М.Ю., Данильцев А.В., Кузнецов Б.В., Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Яковлев А.А. Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики // Вопросы экономики. 2009. № 5. С. 21–46.

<sup>3</sup> Симачев Ю., Иванов Д., Кузнецов Б., Коротков М., Кузык М. Государственная антикризисная поддержка крупных и системообразующих компаний: направления, особенности и уроки российской практики / Науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Дело, 2012.

автомобилестроение и сельхозмашиностроение; оборонно-промышленный комплекс; сельское хозяйство; транспортный комплекс; жилищное строительство.

В период кризиса деятельность институтов развития была ресурсно ограничена (например, в отношении «Роснано») или переориентирована на решение антикризисных задач (Внешэкономбанк). Ряд антикризисных мер были хотя и вынужденным, но существенным отступлением от принципов рыночной экономики, в частности, меры, связанные с замещением частного спроса государственным, с поддержкой продолжения деятельности операционно убыточных предприятий, с протекционизмом в отношении отдельных секторов, с попытками административного контроля за ценами, с перераспределением потерь и непрозрачностью взаимных обязательства государства и собственников<sup>1</sup>.

Заметим, что процесс принятия долгосрочных отраслевых стратегий развития столь основательно вошел в практику государственного управления, что продолжился и в период острого кризиса. В частности, в 2009 г. были приняты очередные отраслевые стратегии (по развитию рыбохозяйственного комплекса, по развитию фармацевтической промышленности).

*Уроки кризиса были осознаны на высшем политическом уровне, при этом они привели к разноплановым последствиям.* С одной стороны, еще в первой половине 2009 г. были предприняты усилия по определению комплекса мер по стимулированию инновационного развития, по определению направлений последующего разгосударствления экономики. В июне 2009 г. прошло первое заседание Комиссии по модернизации экономики, при этом были определены стратегические технологические приоритеты – энергетика и энергоэффективность, ядерные технологии, информационные технологии, космические технологии и телекоммуникации, медицина и фармацевтика, нанотехнологии. С другой стороны, отмечалась важность мер «ручного регулирования» экономики.

#### Этап № 4. Политика посткризисного извлечения уроков, технологическая промышленная политика (2010–2011 гг.)

Разноплановость и противоречивость усвоенных властью уроков кризиса *определили специфику и неустойчивость идеологии промышленной политики на посткризисном этапе (2010–2011 гг.)*.

В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.», утвержденных в ноябре 2008 г.<sup>2</sup>, были выделены очередные приоритеты – на этот раз в высокотехнологичных и базовых отраслях промышленности. Несмотря на то что эти приоритеты были определены еще до наступления кризиса, какого-либо переосмысления их состава в посткризисный период не произошло. Опять же продолжилось принятие очередных секторальных стратегий развития (в основном – различных подсекторов машиностроения).

Наряду с этим *государство активизировалось в поиске и реализации новых инструментов горизонтальной политики*<sup>3</sup> – к их числу можно отнести технологические плат-

<sup>1</sup> Симачев Ю., Кузык М. Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1. С. 100–125.

<sup>2</sup> Утверждены Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1663-р.

<sup>3</sup> Симачев Ю.В., Кузык М. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки. В кн.: Российская экономика в 2012 г. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 521–571.

формы, связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов, развитие инновационной направленности системы закупок для государственных нужд, разработку и принятие программ инновационного развития крупных госкомпаний, поддержку формирования территориальных инновационных кластеров и т.п. Однако принципиальными барьерами на пути повышения результативности многих из этих новых инструментов стали проблема «захвата» традиционными группами интересов, проблема возникновения препятствий для распространения позитивного опыта и проблема ограничений по накоплению «критической массы» для устойчивых самоподдерживающихся изменений.

В целом с конца 2009 г. более заметным стало *не только декларативное, но и практическое усиление технологической, инновационной направленности промышленной политики*, что было связано с существенным изменением условий глобальной конкуренции; с переосмыслением в мире роли государства в экономике, особенно применительно к инновациям; с критической оценкой результатов классической промышленной отраслевой политики и с существенно сузившимся «полем» для такой политики в современных условиях.

Сдвиг с вертикальной, отраслевой промышленной политики на технологическую промышленную политику в известной мере связан с поиском новых факторов роста и с расширением влияния групп интересов из научной, технологической, образовательной сфер. В конце 2011 г. после длительных согласований и доработок была, наконец, одобрена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup>.

#### Этап № 5. «Поисковая» промышленная политика

*С 2012 г., как мы полагаем, начался новый этап в развитии промышленной политики в России.* Это связано с усилившимся к этому времени пониманием предстоящего ужесточения бюджетных ресурсов в сочетании с накоплением больших социальных обязательств, с изменением условий для реализации промышленной политики после вступления в ВТО.

Особую значимость в этот период приобрела задача *поиска новых источников роста, в том числе на основе промышленной политики в различных форматах.* Получили развитие тезисы о необходимости *реиндустриализации* российской экономики (во многом навеянные европейским примером), о создании новых высокотехнологичных рабочих мест, о кардинальном улучшении бизнес-климата. В январе 2012 г. на высшем политическом уровне впервые было заявлено о необходимости промышленной политики<sup>2</sup> – в числе возможных приоритетов (указывалось, что список приоритетов открыт для дополнений и уточнений) были отмечены фармацевтика, высокотехнологичная химия, композитные и неметаллические материалы, авиационная промышленность, информационно-коммуникационные технологии, нанотехнологии, атомная промышленность, космос.

В мае 2012 г. были поставлены среди прочих две принципиальные долгосрочные задачи<sup>3</sup>: увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей эко-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р.

<sup>2</sup> Путин В. Нам нужна новая экономика // Ведомости. 30.01.2012 г.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

номики в валовом внутреннем продукте к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г.; создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г. Складывается впечатление, что после этого возникло определенное административное стремление волевым образом распределить «доли ответственности» между всеми министерствами и ведомствами за выполнение поставленных задач и обеспечить регулярный мониторинг текущих показателей. Обсуждение госпрограмм, стратегий и бюджетных программ все больше ориентировалось на оценку их вклада в достижение «главных» целевых показателей.

В 2012–2013 гг. была принята очередная порция стратегий развития – по медицинской промышленности, электросетевому комплексу России, индустрии детских товаров. Трансформация состава приоритетов промышленной политики продолжилась, при этом в госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>1</sup> их количество достигло четырнадцати, а классифицировались приоритеты в отраслевом разрезе по трем типам рынков – новые рынки; традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на потребительский спрос; традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос. Помимо этого, были также утверждены госпрограммы по развитию авиапромышленности, судостроения, электронной и радиопромышленности, фармацевтической и медицинской промышленности, атомного энергопромышленного комплекса и т.д.<sup>2</sup> Одним словом, *понятие приоритета утратило исходную ценность как инструмента концентрации усилий на определенных направлениях.*

В этот период, возможно, уже стал ясен определенный кризис с результативностью реализации множества утвержденных отраслевых стратегий развития. Судя по всему, пока не дали ожидаемых результатов и государственные программы, которые стали в известной мере лишь дополнительной бюрократической надстройкой к различным ФЦП и другим механизмам расходования средств федерального бюджета.

В июле 2013 г. были приняты планы действий по развитию пяти секторов (отраслей) *в новом формате – дорожных карт* (биотехнологии и геновая инженерия; информационные технологии; инжиниринг и промышленный дизайн; производство композитных материалов; оптоэлектронные технологии, фотоника), при этом в них прослеживается акцент на практические мероприятия до 2018 г., многочисленные целевые индикаторы. Отметим, что принятие дорожных карт свидетельствует о первом *заметном сдвиге внимания государства к развитию прежде всего новых, перспективных и высокотехнологичных отраслей, причем не только промышленности, но и сферы услуг.*

### ***Б. Спрос на промышленную политику и основные группы интересов***

В качестве задач промышленной политики явно (или чаще имплицитно) провозглашались следующие:

*(1) экономические:*

- обеспечение долгосрочного устойчивого экономического роста за счет диверсификации экономики;
- увеличение объемов экспорта продукции с высокой степенью обработки;
- создание новых секторов экономики на основе прорывных технологий;

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.08.2013 г. № 1535-р.

<sup>2</sup> Перечень государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 г. № 1950-р).

(2) *социальные:*

- формирование дополнительных рабочих мест за счет структурной перестройки экономики;
- обеспечение занятости на крупнейших предприятиях;
- решение проблем занятости в регионах, в том числе в моногородах.

Несмотря на все опасения, связанные с «введением в оборот» промышленной политики, постоянно возникали вопросы, требующие определенного выбора со стороны государства: те или иные приоритеты при снижении (повышении) налоговой нагрузки, изменении таможенных пошлин; условия присоединения к внешнеэкономическим режимам (ВТО, Таможенный союз), переходные периоды и компенсации национальным производителям; акценты по спасению тех или иных секторов в период кризиса; приоритеты инвестиций при достаточных ресурсах и расширении роли государства как инвестора (напрямую или через институты развития).

Можно заметить, что в течение 2000-х годов при множестве вариаций и проявлений промышленной политики наиболее сильным и принимаемым аргументом в ее пользу было создание (иногда – сохранение) рабочих мест в экономике, то есть безусловным приоритетом были и остаются социальные задачи.

Решение задач промышленной политики предполагает перераспределение ренты в экономике, которое может быть направлено на:

- расширение диалога с различными группами интересов, расширение групп поддержки и формирование новых источников развития;
- формирование и консолидацию новых, модернизационных групп интересов;
- отработку запроса населения на справедливость – изъятие части ренты (природной, монопольной) для решения социальных задач;
- демонстрацию решения стратегических задач, а также тех или иных политических задач, достойных державы.

*Направленность промышленной политики на изменение распределения ренты в экономике* в сочетании с возможностью апеллировать к долгосрочным и политически выигрышным задачам и, соответственно, аргументировать необходимость предоставления поддержки и преференций определенным секторам определяют сильную привлекательность этой политики для различных групп интересов.

В период 2000–2003 гг. обсуждение промышленной политики внешне больше было связано с обеспечением изменения структуры российской экономики, но движущей силой таких обсуждений был прежде всего крупный бизнес наиболее сильных, консолидированных отраслей: металлургии, энергетики, добывающих отраслей, железнодорожного транспорта. Фактически речь шла о вертикальной промышленной политике, но этот аспект возникал при обсуждении изменений в функциональных политиках – налоговой, таможенной. В этот же период бизнес в большей части спорил между собой. Одна из линий таких особенно острых противоречий крупных компаний в тот период – тарифы на услуги субъектов естественных монополий, необходимость и условия присоединения к ВТО, курсовая политика ЦБ.

Если в начале 2000-х бизнес еще относительно доминировал в своем взаимодействии с государством, то в последующем уже государственные группы интересов, их конкуренция определяли развитие и «дизайн» промышленной политики (табл. 10). Мы выделяем четыре основные группы интересов – «бюджетную», «структурную», «отраслевую» и «научно-технологическую». Особенность и преимущество такой классифи-



кации в том, что такие группы присутствуют всегда, и все они имеют позитивную по-  
вестку социально-экономического развития. Их позиции и влияние сильно меня-  
ются в зависимости от изменения бюджетных ограничений, от уровня социальной под-  
держки населения, от извлекаемых властью уроков в период больших и малых кризи-  
сов.

Таблица 10

**Условные государственные группы интересов в проекции  
к промышленной политике**

(1) «Бюджетная»	(2) «Структурная»	(3) «Отраслевая»	(4) «Научно- технологическая»
<b>Основные позиции групп интересов</b>			
Обеспечение макроэкономи- ческой стабильности	Диверсификация, развитие новых секторов	Обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, за ценами на рынке	Обеспечение перехода на инновационную модель раз- вития
Нейтральность регулирова- ния, улучшение инвестици- онного климата	Расширение механизмов стимулирования экспорта и производства высокотехноло- гичной продукции	Сохранение (усиление) пря- мого влияния на развитие отдельных, «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов	Логика «предложения инно- ваций», расширение прорыв- ных направлений
Ограничение возможностей использования дополнитель- ных доходов для наращива- ния текущих расходов бюд- жета	Расширение расходов по экономическому развитию, новые программы	Реализация крупных инве- стиционных программ, обес- печение значимых инноваци- онных сдвигов	Увеличение расходов на науку и образование, при- нуждение госсектора к взаи- модействию
Ограничение новых инициа- тив	Расширение ЧТП, различных соглашений между бизнесом и государством	Реформирование крупных компаний, интеграция, фор- мирование «национальных чемпионов»	Создание национальных ла- бораторий, исследователь- ских университетов, развитие научно- производственных партнерств
<b>Отношение к промышленной политике</b>			
В целом – настороженное, в случае дополнительных бюджетных обязательств – резко отрицательное	К горизонтальной – позитив- ное, к вертикальной – насторо- женное	К горизонтальной – нейтральное, к вертикальной – позитивное	В целом – положительное, в случае технологической промышленной политики – особенно позитивное
<b>Усиление позиций группы интересов</b>			
При ужесточении бюджетных ограничений	При сокращении традицион- ных источников экономиче- ского роста	При возникновении социаль- ной напряженности	Снижение конкурентоспо- собности традиционной про- дукции

*В период 2004–2008 гг. можно отметить следующие общие сдвиги в составе и по-  
зициях российских групп интересов:*

- усиление государственных групп интересов (следствие «вертикали» и общего уси-  
ления государства); снижение роли разделения групп интересов по «происхожде-  
нию», объединение «силовиков» и «технократов» по «тематическим» направле-  
ниям;
- усиление конкуренции между властными элитами за распределение ресурсов; по-  
вышение роли контрольных органов в соперничестве групп интересов (взаимные  
основания для претензий – лоббирование интересов отдельных бизнес-групп, неце-  
левое использование средств);
- формирование и усиление групп интересов научно-образовательной и технологиче-  
ской направленности; быстрое развитие групп интересов, представляющих инсти-  
туты развития (общее противодействие внешнему давлению, «саморегулирование»,  
«инновационный лифт»);

– укрепление позиций бизнес-ассоциаций, расширение их взаимодействия с государственными органами для проектирования и оценки структурных изменений.

В вопросах реализации промышленной политики в России постоянно сохранялась «конкуренция» между вертикальной и горизонтальной политикой (табл. 11).

Таблица 11

**Признаки традиционной (вертикальной) и новой (горизонтальной) промышленной политики**

Традиционная (вертикальная) политика	Новая (горизонтальная политика)
Отраслевые приоритеты	Технологические приоритеты
Существующие сектора и отрасли	Новые индустрии, креативный сектор экономики
Производство	Услуги и производство
Импортозамещение	Экспорт и новый спрос
Крупный и сверхкрупный бизнес	Вновь созданный, малый и средний бизнес
Госсектор, государственные институты развития	Частный сектор, иностранные инвесторы
Интегрированные структуры, холдинги	Научно-технологические сети, кластеры, цепочки субподряда
Сложившиеся группы интересов	Поиск новых игроков
Перераспределение ренты	Будущие изменения в распределении ренты
Инвестиции, государственная инициатива	Инновации, частная инициатива
Отраслевые стратегии развития, целевые бюджетные программы, «сборка» на уровне отраслей	Множественность инструментов, квазибюджетный характер, «сборка» на уровне компаний
«Волевые» решения	Правила принятия решений

К традиционной (вертикальной) промышленной политике обычно тяготеют представители государства, особенно отраслевой группы интересов. Такой сдвиг внимания может объясняться в том числе следующим:

- критичность вопросов обеспечения занятости на крупных предприятиях с позиций социальной стабильности;
- удобство прямого взаимодействия и влияния на госсектор с позиций регулирования социально чувствительных цен;
- в условиях недостаточного взаимного доверия государства и бизнеса преимуществом ориентации на крупный бизнес становится наличие взаимных обязательств, персонификации крупного бизнеса, возможностей инфорсмента;
- последствия от принятия решений в рамках вертикальной политики лучше моделируются и оцениваются, а эффекты возникают с меньшей задержкой;
- в условиях слабо развитых механизмов обучения в ходе реализации и настройки механизмов промышленной политики неизбежна склонность к волевым решениям.

В 2009–2011 гг. произошло некоторое расширение доступа и институционализация новых каналов взаимодействия, появились новые инструменты, рассчитанные на расширение представительства новых групп интересов. Однако процесс движения к технологической промышленной политике сопровождался сохранением принципов вертикальности ее формирования, среди которых:

- (1) ориентация на интересы крупнейших игроков, пусть и с расширением их состава за счет научно-образовательной и технологической сфер;
- (2) слабая конкуренция государственных институтов, в некоторых случаях – признаки монополизации взглядов на возможные подходы и оценки;
- (3) ограниченное внимание к демонстрационным эффектам и передаче лучших практик, акцент на использовании государственных (квазигосударственных) ресурсов;

(4) относительная открытость для предложений, но закрытость процессов принятия решений и оценки результатов;

(5) персонификация, непрозрачность «обменов» при перераспределении, неформальные договоренности.

В условиях неразвитой системы «горизонтальной» оценки и сопоставления предложений от различных групп интересов и распределения ответственности между различными акторами это *усиливало риски непоследовательности и конъюнктурности в формировании и реализации промышленной политики.*

#### ***В. Общая оценка особенностей и проблем в формировании и реализации российской промышленной политики***

На основе анализа процессов формирования и реализации российской промышленной политики в 2000-е годы можно сделать следующие общие выводы.

1. Промышленная политика России 2000-х – это преимущественно усилия по предотвращению негативных структурных изменений, по компенсации потерь отечественным производителям. В большей мере эта политика была связана с попытками использовать накопленные еще в советское время научно-технические заделы. Только в последние годы можно говорить о признаках проактивной повестки: промышленная политика стала разворачиваться на содействие прогрессивным изменениям в структуре экономики, на развитие новых секторов, навыков и знаний. Изменилась и инновационная политика, в которой все большее внимание уделяется формированию новых компетенций и областей знаний.

2. Система приоритетов российской промышленной политики непрерывно трансформировалась. В большинстве случаев происходило расширение приоритетов, в связи с этим они перестали выполнять содержательную функцию консолидации усилий государства и бизнеса. Выбор тех или иных приоритетов, их смена происходили преимущественно вне рамок широкого диалога «общество – государство – бизнес» и больше носили ситуативный характер.

Российская промышленная политика преимущественно связана с внутренним рынком, что усиливает риски введения протекционистских барьеров, замещения частного спроса государственным для поддержки избранных приоритетов, последовательной мультипликации проблем и издержек при неверных стартовых решениях.

3. В 2004–2008 гг. процесс обновления групп интересов шел весьма слабо. Это было обусловлено в том числе процессом формирования «вертикали власти» и сильным влиянием традиционных групп интересов на каналы обратной связи. Каналы доступа были плохо институционализированы, а сам доступ был сильно персонифицирован.

Преимущественно латентный характер реализуемой государством промышленной политики приводил к частому несовпадению декларируемых и реальных задач, что расширяло предпосылки для рентаориентированного поведения и скрытого лоббирования интересов отдельных бизнесов и собственников. Существенный перевес традиционных групп интересов в возможностях лоббирования своих интересов приводил к воспроизводству вертикальной модели промышленной политики в сочетании с ее низкой предсказуемостью и эпизодичностью.

4. Инструментально российская промышленная политика тяготела к распределению финансовых средств, тогда как регулятивные инструменты считались малоэффективными. Традиционное направление поддержки в рамках российской промполитики – стимулирование внутреннего спроса, включая активное использование ФЦП и закупок

для государственных нужд, установление различных квот и преференций для отдельных групп производителей. Идеология российской промполитики в существенной мере была связана со строительством госкапитализма, поэтому в ней нашли свое место также инструменты консолидации государственной собственности.

5. Наличие большой природной ренты позволяло «покрывать» издержки противоречивой промышленной политики, когда выбор в решениях делался в пользу то одной, то другой группы интересов. Вертикальная политика по сравнению с горизонтальной в меньшей степени может задействовать демонстрационный эффект, для ее реализации требуется существенно больший объем государственных расходов. Ввиду ограниченности бюджетных ресурсов и возможностей их перераспределения (общее сокращение мобильности бюджета) усиливается запрос на эффективную промышленную политику, политику с использованием демонстрационных эффектов.

6. В последние годы начался процесс расширения доступа, но преимущественно в части различных предложений и в существенно меньшей степени – в части принятия решений. Хотя доступ для новых групп интересов расширяется, однако ограниченной остается цивилизованная конкуренция между группами интересов, а также между государственными институтами.

Есть признаки перехода в 2009–2011 гг. от отраслевой промышленной политики к технологической промышленной политике, однако российская политика все равно сохраняет признаки вертикальности. Это предопределяет сохранение существенных рисков в ее реализации, включая риск ее «захвата» узкими группами интересов. Процесс открытия доступа опережает процесс трансформации промышленной политики из вертикальной в горизонтальную. В условиях неразвитой системы «горизонтального» сопоставления предложений от различных групп интересов, распределения ответственности между разными акторами это усиливает риски непоследовательности и конъюнктурности в формировании и реализации промышленной политики.

7. Недостаточное качество государственных институтов является существенным ограничением для проведения в России эффективной промышленной политики, причем как вертикальной, так и горизонтальной. Трудности российских государственных институтов при реализации промышленной политики определяются, в частности: ограниченностью каналов обратной связи; произошедшим сдвигом компетенций госслужащих от технократических (отраслевых, научно-технологических) к экономическим (финансовым, управленческим, институциональным); ограничениями для выбора в силу доминирования традиционных групп интересов и неэффективных соглашений.

8. Система оценки результатов промышленной политики фактически отсутствует. Процессы ее выработки характеризуются непрозрачностью групп потенциальных бенефициаров и ангажированностью оценок. Весьма ограничены процессы выявления и распространения лучших практик в реализации промышленной политики.

### 6.2.3. Анализ примеров формирования и реализации промышленной политики по развитию автомобилестроения и nanoиндустрии

Для анализа российской практики выработки и реализации промышленной политики нами были выбраны два принципиально различающихся сектора, ставших объектами приложения существенных усилий и ресурсов государства, что позволило рассмотреть разные подходы к выработке политики и ее модели.

Первый сектор – автомобилестроение – принято относить к среднетехнологичным секторам высокого уровня<sup>1</sup>. Для него характерны существенные масштабы, наличие крупных и сверхкрупных компаний и перманентно высокий интерес государства, не в последнюю очередь – в силу высокой социальной значимости ряда предприятий, обеспечивающих занятость значительной части населения в рамках не только населенных пунктов, но и отдельных регионов.

Второй пример связан с предпринимаемыми в последние годы масштабными усилиями государства по ускоренному развитию новой высокотехнологичной сферы – наноиндустрии, базирующейся на создании и коммерциализации нанотехнологий – предметной области, относимой государством к числу наиболее приоритетных. При этом для данного направления характерно не только повышенное внимание государства, но и масштабные ожидания (декларируемые в официальных документах) в отношении его влияния на структуру экономики, уровень жизни населения, национальную безопасность.

#### ***А. Промышленная политика в области автомобилестроения***

##### ***Исходные условия промышленной политики: состояние и закономерности развития автомобильной отрасли***

Реализацию государственной политики в автомобильной промышленности для России и для стран с развивающейся экономикой определяют схожие стартовые условия:

- растущий спрос на автомобили на внутреннем рынке;
- ограниченный масштаб национальных автомобильных производств по сравнению с глобальными производителями;
- технологическое лидерство мировых автопроизводителей и ограниченные возможности трансфера технологий;
- международные ограничения в реализации государственной политики, включая нормы ВТО в сфере торговой политики.

По мере роста доходов населения *увеличивается спрос на автомобили* для личного пользования. Этот спрос может быть дополнительно расширен за счет потребительского кредитования. Ценовые характеристики приобретаемых на развивающихся рынках автомобилей стремятся к показателям развитых стран – спрос переключается на модели, аналогичные более зрелым рынкам. Рост экономики в целом подталкивает также рост грузовых перевозок автомобильным транспортом и пассажирских автобусных перевозок. Рост продаж на автомобильных рынках развивающихся стран устойчиво превышает аналогичные показатели развитых рынков. Мировые автокомпании получают на рынках развивающихся стран от 10 до 55% прибыли, на эти страны приходится от 15 до 40% объемов продаж.

Современные технологические условия автомобильной промышленности отличаются высокой *стоимостью ведения НИОКР и разработки собственного продукта* (новых платформ и моделей автомобилей, новых ключевых автокомпонентов). Эти затраты окупаются только при достижении определенного минимального объема производства, который оценивается на уровне 1 млн автомобилей в год. Автомобильные компании, не

---

<sup>1</sup> См., например: Фролов И. Возможности и проблемы модернизации российского высокотехнологичного комплекса. 2010. < <http://viktorvoksanaev.narod.ru/h14tt.pdf>>; Спицын В. Особенности инновационного развития высокотехнологичных и среднетехнологичных отраслей России. 2010. <<http://sun.tsu.ru/mm/info/000063105/342/image/342-166.pdf>>.

преодолевающие эту планку, не получают достаточной экономии от масштаба в массовом сегменте рынка и являются нишевыми производителями.

Отсюда видны объективные трудности, с которыми сталкиваются национальные автопроизводители стран с развивающейся экономикой. Эти компании, как правило, не достигают объемов производства, необходимых для полномасштабного финансирования НИОКР и самостоятельной разработки новых моделей автомобилей.

С учетом незагруженных мощностей на национальных рынках мировые автопроизводители предпочитают низкочувствительные варианты входа на рынки развивающихся стран – через импортные поставки или организацию сборочного производства с низкой добавленной стоимостью. Более глубокая локализация производства происходит с целью снижения издержек и доступа на рынки, защищенные тарифными барьерами. В первом случае более значимыми факторами для международных автопроизводителей являются инвестиционный климат и долгосрочная конкурентоспособность производства внутри страны. Во втором случае создание импортозамещающего производства зависит от исходного уровня тарифной защиты, перспектив роста спроса на внутреннем рынке и от поведения конкурентов, также рассматривающих решение о локализации производства.

В рамках реализации международных торговых соглашений возможности развивающихся стран по тарифной защите национальных рынков снижаются, происходит отмена или смягчение торговых ограничений, связанных с обязательными инвестициями и локализацией производства. В этих условиях на стыке интересов государства, национальных и мировых автопроизводителей возникают основы для формирования различных форм **корпоративных альянсов** и производственной кооперации. Роль государственной политики заключается в выборе приемлемого способа интеграции в мировой автомобильный рынок, обеспечивающий рост конкурентоспособности национальных автомобильных компаний или достижение иных заявленных целей, при учете интересов потребителей продукции автомобилестроения.

#### Систематизация мер государственной политики

Важность автомобильного сектора для экономики определяет разнообразие мер его государственной поддержки. Существуют различия в наборе мер, применяемых развитыми странами, где есть крупные национальные автопроизводители, конкурирующие на глобальном рынке, и развивающимися странами, создающими национальное автомобильное производство. Эти различия определяются уровнем зрелости рынка и потребностями в автомобилизации, а также ресурсами, которыми располагает государство для поддержки отрасли.

Для *развивающихся стран* с большим потенциалом спроса наиболее актуальна задача локализации производства иностранных моделей и сохранения высоких уровней торговых барьеров. Для *развитых стран* первостепенными задачами в области государственной политики в автомобильной промышленности являются сохранение международной конкурентоспособности производства, в том числе за счет разработки и освоения выпуска новых инновационных продуктов и реструктуризации убыточного производства. Развитые страны практически не применяют меры по тарифной защите национальных рынков из-за большого разрыва в качестве продукции между глобальными производителями и производителями из развивающихся стран.

Существенные отличия есть также в мерах, которые применялись в автомобильной промышленности *до и во время финансового кризиса 2008–2009 гг.* Масштаб и характер мер поддержки автопроизводителей, которые принимались на развитых рынках в рам-

ках реализации антикризисных мер, могли бы вызвать волну критики, если бы осуществлялись в развивающихся странах для развития национального автопроизводства в докризисный период (нарушение условий конкуренции, субсидирование национальных производителей и т.д.).

В табл. 12 представлены основные применяемые в России и за рубежом меры господдержки автомобильной промышленности, классифицированные по видам и по целям их применения.

*Таблица 12*

**Меры по поддержке развития автомобильной промышленности по направлениям регулирования и применяемым инструментам**

Цели применения	Виды мер					
	Расходы бюджета	Господдержка кредитования	Таможенный тариф	Налоги	Техническое регулирование	Прочие меры регулирования
1	2	3	4	5	6	7
<b>1. Стимулирование спроса на автомобили</b>	- Субсидии при замене старого автомобиля на новый – т.н. «scrappage schemes» (*) - Компенсация покупателям отдельных налогов и сборов (*) - Госзакупки автомобилей	- Временные кредитные линии финансовым посредникам в автокредитовании(*) - Субсидирование процентных ставок по кредитам, которые выплачивают покупатели авто-техники		Изменения ставок налогов: - На продукты (в цене автомобиля) - Налоги на топливо - Налоги и платежи, связанные с использованием автомобилей (транспортный налог)	- Запрет или ограничение на отдельные виды транспортных средств (устаревшие виды двигателей, левый/правый руль и т.д.)	- Отдельные меры по ограничению или расширению использования автомобилей в городах (например, малолитражные автомобили, электромобили)
<b>2. Развитие новых автомобильных производств</b>	- Подготовка производственной инфраструктуры и промышленных площадок - Гранты на развитие производства (*)	- Кредитование создания новых производств и продуктов (*)	- Снижение таможенных тарифов на оборудование и комплектующие	- Налоговые льготы/ каникулы для новых производств - Ускоренная амортизация		- «Горизонтальные» меры по стимулированию развития промышленного производства в целом - Требования по развитию смежных отраслей и поставщиков
В том числе локализация производства зарубежных моделей и комплектующих			- Преференциальные тарифы связаны с требованиями к производству, включая локальные закупки (*)		- Упрощенные требования к сертификации продукции	- Различные дополнительные требования к создаваемым производствам(**)
<b>3. Поддержка экспорта</b>	- Маркетинговая и рекламная поддержка, ярмарочная деятельность	- Кредитование экспорта (поставщики и покупатели) - Страхование экспортных рисков	- Участие в торговых переговорах по доступу на рынки других стран	- Своевременный возврат НДС	- Гармонизация зарубежных и национальных стандартов сертификации	
<b>4. Финансовая устойчивость производителей и конкурентная среда</b>	- Финансирование различных программ развития производства (*)	- Временное предоставление кредитов для рефинансирования рыночных долговых обязательств (*)		- Налоговый кредит (*)		- Ограничения по иностранному участию в капитале - Одобрение слияний и поглощений - Управляемое банкротство

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7
<b>5. Дистрибуция автомобилей</b>			- Правила импорта автомобилей крупными импортерами			- Разрешение на создание дистрибьюторской сети (в развивающихся странах) - Регулирование контрактов дилеров и производителей (в развитых странах)
<b>6. Повышение технологического уровня</b>	- Софинансирование расходов на НИОКР - Передача и коммерциализация интеллектуальной собственности, созданной за счет государственного финансирования	- Кредитование деятельности по НИОКР		- Снижение налогов, наиболее значимых для НИОКР (например, на фонд оплаты труда)		- Определение долгосрочных приоритетов развития технологий (форсайт)
<b>7. Экологические требования</b>			- Запрет импорта или повышенные импортные пошлины по автомобильной технике, не соответствующей национальным стандартам	- Утилизационные сборы - Дифференциация налогов по экологическому уровню автомобиля		Требования: - к удельному потреблению топлива - к вредным выхлопам автомобилей - к отдельным материалам и компонентам автомобилей
<b>8. Кадровый потенциал и трудовые отношения</b>	- Изменение программ подготовки специалистов в гос. учебных заведениях - Переквалификация при закрытии производств - Софинансирование программ переподготовки работников					- Ограничения по использованию временно занятых сотрудников - Права и уровень распространения профсоюзов

(\*) Обозначены антикризисные меры, характерные для поддержки автопроизводителей на российском и зарубежных рынках в 2008–2009 гг.

(\*\*) Объем выпуска, разрешенная география дистрибуции, состав технологических операций, локальное производство или закупка отдельных компонент и комплектующих, передача технологий производства, разработка новых продуктов, кадровый состав менеджмента, обучение персонала и другие требования.

Отдельной областью государственной политики, не рассматриваемой здесь специально, является поддержка разработки и внедрения принципиально новых видов силовых установок для автомобилей (электрические и гибридные двигатели) и других глубоких инноваций, которые требуют больших изменений в инфраструктуре (например, развертывание сети пунктов зарядки электромобилей), в существующих бизнес-моделях участников рынка и в поведении потребителей.

#### Применение и результативность промышленной политики по автомобилестроению

В период с 1998 г. можно выделить несколько этапов развития государственной политики в российском автопроме, отличающихся по набору применяемых мер и по основным бенефициарам – компаниям, на которые эти меры были направлены.

1. Инвестиционные режимы для иностранных автопроизводителей, действовавшие до 2006 г. (режим «таможенного склада»), позволяли организовать «неглубокую» сбор-



ку иностранных моделей автомобилей на территории России. Этот режим использовался для организации начальной сборки из готовых машинокомплектов на заводах в Калининграде («Автотор») и Таганроге (ТагАЗ). Первым зарубежным автопроизводителем, самостоятельно организовавшим выпуск в России в постперестроечный период, стала компания «Форд» (завод в г. Всеволожске).

2. С 2005 г. были повышены таможенные пошлины по ввозу подержанных автомобилей, в том числе физическими лицами, одновременно с открытием инвестиционного режима, позволяющего снизить пошлины по ввозимым автокомпонентам при организации локального производства объемом не менее 25 тыс. автомобилей в год (т.н. «инвестиционная программа № 1» или «промышленная сборка»). Требуемый итоговый уровень локализации производства фактически составлял 30%. Это крайне мягкий режим доступа иностранных автопроизводителей на рынок как по объемам производства, так и по требованиям локализации.

Согласно данным Евразийской экономической комиссии, по состоянию на июль 2012 г. соглашения заключены с 31 организацией, но фактический выпуск автомобилей наладили только 18 предприятий. Всего по режиму промышленной сборки заключено 178 соглашений в сфере производства автомобилей и 74 – по производству автокомпонентов.

3. В период мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. меры господдержки были переориентированы на обеспечение финансовой устойчивости национальных автопроизводителей (прежде всего – АвтоВАЗа), а также на поддержание спроса на автомобили путем поддержки кредитования физических лиц и госзакупок автомобильной техники на федеральном и региональном уровнях. Эти шаги позволили сохранить финансовую устойчивость национальных автокомпаний, включая АвтоВАЗ, однако эффективность реализации этих мер остается под вопросом.

Меры, направленные на поддержание спроса, позволили смягчить, но не предотвратить спад производства в отрасли. В 2010–2011 гг. также реализовывались другие меры по поддержанию спроса, включая экспериментальный порядок выплат покупателям новых автомобилей взамен сдаваемых на утилизацию.

4. В рамках завершения переговоров по присоединению к ВТО в 2010 г. были достигнуты важные договоренности об исключениях из ограничений по инвестиционным мерам в торговле для режима промышленной сборки в автомобильной промышленности. Это позволило ввести модифицированный режим «промышленной сборки» (т.н. «инвестиционная программа № 2») с повышенными требованиями по локализации по окончании проекта (как по общему вкладу компонентов российского производства – 60% вместо 30%, так и дополнительные требования локализации производства двигателей) и по масштабам производства (300–350 тыс. автомобилей в год вместо 25 тыс.). По состоянию на 2011 г. было заключено 4 таких соглашения, три из которых – в составе объединений из нескольких автопроизводителей: «Фольксваген Груп Рус»; «Форд Мотор Компани», «Форд Соллерс Елабуга» и «Соллерс-КАМА»; АвтоВАЗ, «Автофрамос», «Нисан мануфэкчуринг РУС», «Объединенная авто группа», КамАЗ и «Мерседес-Бенц Тракс Восток»; «Джи ЭМ-АвтоВАЗ» и «Дженерал Моторз Авто».

5. Новый инвестиционный режим будет действовать совместно с другими мерами господдержки, заявленными в рамках «Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2020 г.» и государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (подпрограмма «Автомобильная промышленность»).

В 2014 г. основными направлениями расходования средств будет поддержка занятости на производствах в условиях ограниченного спроса на продукцию автопрома<sup>1</sup>, а также на частичную компенсацию расходов, связанных с внедрением экологических норм «Евро-4» и «Евро-5». Кроме этого, будут финансироваться субсидии по кредитам, направляемым на финансирование инвестиционных проектов, по льготным кредитам физическим лицам на покупку автотранспортных средств, а также расходы по перевозке автомобилей с Дальнего Востока.

Таблица 13

**Содержание и периодизация мер государственной политики (с 1998 г.)**

Программа мер	Период	Основные заинтересованные стороны	Основные меры
Инвестиционные режимы до 2006 г.	1998–2006	- Импортёры - «Офшорные» сборщики («Автотор», ТаГАЗ) - «Первопроходцы» («Форд-Всеволожск»)	Режим таможенного склада
Инвестиционная программа № 1	2006–2011 (вступление в ВТО)	- Сборщики – партнёры иностранных компаний («Соллерс») - Иностранные компании	Режим промышленной сборки с минимальными требованиями
Антикризисная программа	2008–2009	- АвтоВАЗ и другие национальные автопроизводители - Иностранные сборочные производства	Поддержка спроса Прямая поддержка национальных автокомпаний
Инвестиционная программа № 2	2010 – наст. время	- Национальные консорциумы компаний (в том числе совместно с крупными автопроизводителями и производителями автокомпонентов)	Повышенные требования по локализации, включая крупные автокомпоненты
Другие меры господдержки, совместимые с требованиями ВТО	2010 – наст. время	- Поддержка действующих компаний	Поддержка технического перевооружения, обновления парка автомобилей и другие меры

Автомобильную промышленность отличает значительная концентрация производства, при этом у сравнительно небольшого количества компаний в российском автопроме в рассматриваемый период были достаточно большие отличия в их стратегии.

Важнейшие из таких отличий в стратегии национальных автопроизводителей относились к продуктовому ряду выпускаемых автомобилей и к характеру партнерства с иностранными автокомпаниями. В зависимости от исходных условий своей работы в отрасли автокомпания могли выбирать между продолжением выпуска отечественных автомобилей, сборкой иностранных моделей с различной глубиной локализации и выпуска и разработкой совместных моделей, также с различной глубиной интеграции технологий участвующих сторон.

Иностранные компании могли выбирать между импортом готовых автомобилей или началом производства в России, а в случае начала производства – между самостоятельной организацией выпуска на собственных производственных мощностях и формированием альянсов российскими производителями. Иностранные компании также могли комбинировать такие производственные стратегии.

На выделенных выше этапах государственной политики в автомобильной промышленности менялись выигрыши и издержки, связанные с реализацией перечисленных стратегий национальных и зарубежных автопроизводителей. Соответственно, менялся

<sup>1</sup> Формально в «Стратегии развития автомобильной промышленности до 2020 г.» и принятой впоследствии концепции кадрового обеспечения «Стратегии» указаны приоритеты по реструктуризации производства и повышению производительности труда, в то время как анонсированные текущие меры направлены на сохранение существующих рабочих мест.

субъектный состав компаний, которые в наибольшей степени были заинтересованы в тех или иных результатах реализации государственной политики.

Контроль над существующими российскими автозаводами в период 2000–2008 гг. перешел в руки новых собственников. В 2000 г. металлургическая компания «Северсталь» и холдинг «Базовый элемент» (является контролирующим акционером Объединенной компании «РУСАЛ») приобрели контроль в Ульяновском и Горьковском автозаводах соответственно. Решения могли быть мотивированы неформальной поддержкой государства по диверсификации производства и необходимостью развития обрабатывающего сектора. В 2005–2008 гг. государственная компания «Ростехнологии» получила контроль над заводом АвтоВАЗ, находившимся в частной собственности, и заводом КамАЗ, контрольный пакет которого находился в собственности федеральных и региональных властей.

В стратегии российских автокомпаний были следующие «поворотные точки», отличающиеся требованиями к проводимой государственной политике, особенно в области таможенного регулирования:

- решение о развитии собственных моделей или переходе на сборку иностранных;
- выбор способов совершенствования собственных моделей за счет технологических заимствований от иностранных поставщиков;
- выбор иностранных партнеров и договоренностей о возможной технологической кооперации по новым совместным моделям.

По экспертным наблюдениям, стратегия УАЗ/«Соллерс» в наибольшей степени ориентирована на сборку иностранных моделей, осуществляется в нишевом сегменте внедорожников, что создает заинтересованность в режимах мелкосерийной промышленной сборки.

Компании ГАЗ и КамАЗ исходно имели большее конкурентное преимущество по сравнению с импортом в продуктовых нишах коммерческих автомобилей, грузовиков и автобусов, чем АвтоВАЗ по легковым автомобилям. Внедрение технологических заимствований от иностранных поставщиков в этих компаниях представляется достаточным способом обеспечить конкурентоспособность продукции по сравнению с импортными моделями. Эти компании в большей степени могли бы быть заинтересованы в локализации производства автокомпонентов, чем готовой продукции.

Наконец, для АвтоВАЗа с учетом специфики конкуренции в секторе легковых автомобилей, где в большей степени сказывается отдача от масштаба производства, наиболее актуален вопрос получения новой технологической платформы и налаживания выпуска совместно с иностранным партнером. Исходя из этого, в интересах АвтоВАЗа – режим промышленной сборки, позволяющий организовать крупносерийное производство.

В целом применявшиеся в России в период 2005–2010 гг. меры по стимулированию иностранных инвестиций в автомобильную промышленность не обеспечили улучшения торгового баланса по автомобильной продукции.

В 2000 г. объем импорта и экспорта автомобильной продукции в России был примерно сбалансирован, суммарный торговый оборот составлял около 2,1 млрд долл. К 2010 г. объем регистрируемого импорта автомобильной продукции увеличился в 20 раз, что связано с ростом импорта как готовой продукции, так и компонентов для сборки. При этом экспорт российской автомобильной продукции составляет лишь около 9–12% от объема импорта (Бразилия, Китай – 50–60%).

Отчетные данные «Стратегии развития автомобильной промышленности на период до 2020 г.» также показывают, что принятые меры по локализации производства не обеспечили импортозамещения в достаточном объеме. С 2003 по 2008 г. количество приобретаемых импортных автомобилей увеличилось с 1,1 до 2,8 млн шт., а выпуск локализованных моделей – с 200 до 600 тыс. Выпуск традиционных российских моделей за этот же период сократился примерно на 200 тыс. шт. С учетом разницы в ценах на импортные и российские автомобили импорт занимает еще более высокую долю в стоимостном выражении на российском рынке.

В результате реализации политики, направленной на открытие иностранных сборочных производств и постепенную локализацию производства, Россия сейчас занимает промежуточное положение между странами, где предложение формируется за счет производств иностранных моделей, а национальный производитель практически не развит (Бразилия), и странами, целенаправленно развивающими автомобильную промышленность в сотрудничестве с международными автокомпаниями (Индия и Китай).

При этом текущие показатели внешнеторгового баланса в области российской автомобильной продукции являются не слишком обнадеживающими: Россия находится на пятом месте в мире как импортер автопродукции (после Европейского союза, США, Китая и Канады), а по экспорту не входит даже в 15 крупнейших. Объемы экспорта автомобильной продукции России в 2011 г. меньше, чем у ЮАР или у ОАЭ.

Ожидается, что новый инвестиционный режим промышленной сборки даст возможность улучшить показатели торгового баланса по продукции автомобильной промышленности за счет увеличения доли добавленной стоимости, формируемой на российских производствах.

В заключение представляется важным сделать ряд замечаний.

- Целевым обликом автомобильной промышленности в странах с развивающейся экономикой является повторение опыта Южной Кореи периода 1970–1980-х годов по созданию конкурентоспособного на мировом рынке национального автопроизводителя. В страновом разрезе достижение этой цели характеризуется положительным торговым балансом по продукции автомобильной промышленности. Однако повторение южнокорейского опыта в настоящее время осложнено высоким уровнем конкуренции на глобальном автомобильном рынке, а также различными институциональными ограничениями, включая международные торговые соглашения в рамках ВТО.
- Развивающиеся страны используют различные возможности кооперации с мировыми автопроизводителями – в форме организации сборки иностранных моделей и производства автокомпонентов внутри страны с различным уровнем локализации, создания совместных предприятий и приобретения нишевых автопроизводителей на развитых рынках. Эти стратегии отличаются по глубине трансфера технологий и по вкладу автомобильной промышленности в добавленную стоимость.
- Действовавшие в России в период 2005–2010 гг. меры по стимулированию иностранных инвестиций в автомобильную промышленность не обеспечили улучшения торгового баланса по автомобильной продукции. С 2000 по 2011 г. импорт автомобильной продукции в Россию вырос почти в 40 раз в стоимостном выражении, а объемы экспорта – всего в 4 раза. Сейчас Россия – пятый в мире импортер автомобильной продукции, но не фигурирует в качестве крупной страны-экспортера.

- Несмотря на то что импортозамещения в достаточном на российском рынке не происходит, в отрасли создана корпоративная структура и введен совместимый с правилами ВТО инвестиционный режим, позволяющий обеспечить более глубокую кооперацию национальных и зарубежных автопроизводителей, повысить масштабы производства на новых заводах до уровня зарубежных аналогов и расширить внутреннее производство автокомпонентов.

### ***Б. Промышленная политика по развитию nanoиндустрии***

Процесс выработки и реализации промышленной политики по развитию сектора нанотехнологий и nanoиндустрии начался в России относительно недавно. В первой половине прошедшего десятилетия соответствующие вопросы достаточно регулярно становились предметом рассмотрения и обсуждения на уровне как отдельных министерств и ведомств, так и Правительства РФ. Определенным «толчком» для данного процесса, безусловно, послужило формирование в 2000 г. Национальной нанотехнологической инициативы США.

Старт процессу формирования российской государственной политики в области нанотехнологий и nanoиндустрии был дан в 2006 г., причем его инициатором и активным участником выступил Президент РФ: индустрия наносистем стала одним из приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, в состав перечня критических технологий вошли нанотехнологии и наноматериалы, кроме того, соответствующие вопросы были затронуты в президентских посланиях Федеральному Собранию.

В середине 2006 г. Правительством РФ была одобрена *Программа координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов*. Данный документ, как и практически все в рассматриваемой сфере, отличала масштабность целевых установок, которые при этом не сопровождались индикаторами их достижения. Программой не было предусмотрено «отдельное» ее бюджетное обеспечение – устанавливалось лишь, что в качестве источников ее финансирования могут учитываться средства целевых программ, внепрограммных мероприятий, а также средства, выделенные на содержание учреждений; не был определен даже срок реализации программы. В целом данный документ следует признать избыточно общим и декларативным, однако при этом в нем упоминался ряд шагов, в дальнейшем ставших ключевыми элементами государственной политики в сфере развития nanoиндустрии.

Отправной точкой активной государственной политики в рассматриваемой сфере, безусловно, стал выход в 2007 г. *президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»*. «Статусность» и «амбициозность» данного документа проявились уже на уровне сформулированных в нем целей и задач, непосредственно касавшихся не только сферы нанотехнологий и nanoиндустрии, но и социально-экономического развития в целом. При этом, как и в случае с упомянутой выше Программой координации, в президентской инициативе отсутствовали какие-либо целевые индикаторы, равно как и финансовые проектировки. Однако, несмотря на некоторую свою декларативность, данный документ вовсе не стал очередным набором «лозунгов и мечтаний» государства (чему, на наш взгляд, в немалой степени способствовал его президентский статус): президентской инициативой были зафиксированы основные инструменты государственной политики в сфере нанотехнологий; определена необходимость формирования и развития национальной нанотехнологической сети (ННС), сформулированы содержательные направления обеспечения ее деятельности. Забегая вперед, отметим, что президентская

инициатива сыграла ключевую роль в формировании государственной политики в сфере нанотехнологий и nanoиндустрии и по сей день остается едва ли не единственным стратегическим документом в сфере развития секторов и отраслей, который был реализован практически в полном объеме – по крайней мере, в части сформулированных действий и инструментов.

Пожалуй, важнейшим практическим шагом государства по обеспечению развития nanoиндустрии стало учреждение *Российской корпорации нанотехнологий* – соответствующий закон был принят в 2007 г. О высокой значимости госкорпорации, помимо ее правовой формы и целевых установок, далеко выходящих за пределы «традиционной» компетенции хозяйствующих субъектов госсектора, свидетельствует тот факт, что непосредственное участие в формировании ее наблюдательного совета принимали Президент РФ и обе палаты Федерального Собрания. В то же время по своему базовому функционалу госкорпорация представляла собой финансовый институт развития, пусть и с расширенным набором полномочий: основными ее функциями были определены отбор и поддержка проектов трех категорий: НИОКР, проектов, предусматривающих внедрение нанотехнологий или производство соответствующей продукции, а также проектов по подготовке специалистов. Отметим, что в 2010 г. госкорпорация была преобразована в акционерное общество, однако данная трансформация не повлекла за собой принципиальных изменений в профильной ее деятельности, с той лишь особенностью, что поддержка проектов в области инфраструктуры и образования была передана специально учрежденному фонду.

В августе 2007 г. правительством была утверждена ФЦП «*Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 гг.*», призванная обеспечить формирование необходимой инфраструктурной основы для функционирования ННС: приборно-инструментальной, информационно-аналитической и методической инфраструктуры nanoиндустрии.

В начале 2008 г. состав основополагающих документов в рассматриваемой сфере пополнился правительственной «*Программой развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г.*» В отличие от президентской инициативы, являвшейся прежде всего «идеологическим» документом, программа была призвана стать практической основой для реализации целостной государственной политики по развитию нанотехнологий и nanoиндустрии. Исходя из содержания программы, ей отводилась роль документа более высокого уровня по отношению к ФЦП, ведомственным программам и внепрограммным мероприятиям, однако на практике программа стала не более чем «надстройкой», поскольку ее статус не был законодательно определен. По этой причине программа не имела «собственного» ресурсного обеспечения – ее финансовый блок включал лишь средства, предусмотренные в рамках других программ и инструментов поддержки. Сказанное, впрочем, ни в коем случае не означает бесполезность данного документа с точки зрения «выстраивания» государственной политики. Так, по сравнению с президентской инициативой в ней более конкретно и операционально определены основные этапы развития nanoиндустрии, их задачи и акценты; программа впервые зафиксировала четкие количественные ориентиры развития nanoиндустрии (пусть целевые значения некоторых из них и выглядели изначально труднодостижимыми); наконец, были определены основные стороны, принимающие участие в развитии nanoиндустрии, а также вся совокупность используемых инструментов государственной политики.

Также в 2008 г. начался процесс правового оформления *национального исследовательского центра (НИЦ) «Курчатовский институт»* – главного элемента научно-исследовательской составляющей наноиндустрии и центрального звена ННС, на который возлагались функции координации научной деятельности по реализации президентской инициативы. В 2010 г. данный процесс «увенчался» принятием специального закона, устанавливающего, в частности, что НИЦ находится в непосредственном ведении правительства, которое является его учредителем, формирует органы управления и утверждает устав. В сочетании с тем фактом, что НИЦ является главным распорядителем бюджетных средств, это придает ему чрезвычайно высокий статус в системе государственного управления.

Начиная с 2011 г. интенсивность осуществления государством новых практических шагов в сфере развития нанотехнологий и наноиндустрии заметно снизилась, что вполне естественно, так как все основные инструменты и меры, предусмотренные президентской инициативой, были так или иначе реализованы. Предпринимавшиеся действия являлись в значительной части техническими.

Можно выделить следующие *основные группы интересов* в сфере развития нанотехнологий и наноиндустрии в России.

*Государство.* Поскольку речь в данном случае идет в значительной мере о создании нового сектора, то ключевым актором здесь, безусловно, является государство. Его основные интересы достаточно четко отражены целевыми установками стратегических и программных документов, принятых в данной сфере: повышение уровня проводимых исследований и разработок в сфере нанотехнологий и наноиндустрии, вхождение России в число мировых лидеров в соответствующей области, обеспечение успешной коммерциализации разрабатываемых технологий на территории страны, создание на их основе новых высокотехнологичных производств, существенное увеличение объемов производства и экспорта соответствующей продукции и, в конечном счете, улучшение структуры российской экономики, повышение качества жизни населения и национальной безопасности. Кроме того, в условиях ужесточающихся бюджетных ограничений на первый план выходит задача скорейшего получения значимых доходов на вложенные средства.

*Научные организации.* Заинтересованы в получении средств на проведение исследований и разработок, на развитие материально-технической базы, а также на обеспечение текущей деятельности, предпочтительно – на регулярной основе. Важно отметить, что именно данная группа (в лице прежде всего Курчатовского института) стояла у истоков формирования в России государственной политики по поддержке наноиндустрии. Поэтому неудивительно, что на практике данная политика в существенной мере обеспечивает реализацию интересов весьма узкого круга научных организаций, а более всего – НИЦ «Курчатовский институт».

*Вузы.* Помимо потребностей, характерных для научных организаций, заинтересованы также в получении целевого финансирования на подготовку специалистов в сфере нанотехнологий и наноиндустрии. Отчасти данный интерес реализуется в рамках образовательных проектов и программ, осуществляемых под эгидой «Роснано».

*Российский бизнес.* Заинтересован в получении новых перспективных разработок продуктов и технологий, полностью готовых для коммерциализации, а также средств на их освоение в производстве и вывод на рынок. Поддерживаемые в настоящее время проекты охватывают лишь чрезвычайно малую часть потенциальной «аудитории».

*Зарубежный бизнес.* Также заинтересован в коммерческом использовании передовых российских нанотехнологий, о чем, в частности, свидетельствует участие зарубежных инвесторов в создаваемых «Роснано» венчурных фондах. Кроме того, отдельные компании проявляют интерес к созданию своих производств на территории России – как правило, для освоения российского рынка.

*Венчурные инвесторы.* Заинтересованы в появлении значительного числа новых разработок с существенным потенциалом коммерческого использования, с чем в настоящее время имеются существенные проблемы, несмотря на масштабы оказываемой государством поддержки.

Ключевую роль в *бюджетном обеспечении* развития nanoиндустрии имеет финансирование ГК «Роснано»/ОАО «Роснано»: в совокупности за рассматриваемый период на данный инструмент поддержки пришлось свыше половины бюджетных ассигнований – около 130 млрд руб.; кроме того, «Роснано» были предоставлены государственные гарантии на сумму 120 млрд руб. Годовой объем бюджетных ассигнований по всем остальным направлениям поддержки составляет порядка 20 млрд руб., при этом около трети выделяемых средств в последние годы приходится на НИЦ «Курчатовский институт».

Если же говорить о *результатах* реализуемой государством политики (табл. 14), то в последние годы наблюдается устойчивый рост внутренних затрат на исследования и разработки в области нанотехнологий, растет и доля соответствующих расходов в общем объеме затрат на НИОКР. Очевидно, данный эффект в значительной мере обусловлен масштабными государственными вложениями в nanoиндустрию.

Таблица 14

**Показатели развития сферы нанотехнологий и nanoиндустрии**

	2008	2009	2010	2011
Внутренние затраты на исследования и разработки в области нанотехнологий, млн руб.	11026	15113	21284	26086
Удельный вес внутренних затрат на исследования и разработки в области нанотехнологий в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки, %	2,6	3,1	4,1	4,3
Число организаций, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий	463	465	480	485
Удельный вес организаций, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий, в общем числе организаций, выполняющих исследования и разработки, %	12,6	13,2	13,7	13,2
Численность исследователей, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий	14873	14500	17928	21166
Удельный вес исследователей, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий, в общей численности исследователей, %	4,0	3,9	4,9	5,6
Объем инновационных товаров, работ, услуг, связанных с нанотехнологиями, млн руб.	582	1074	52921	63029
<i>Индикаторы «Программы развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г.»</i>				
Объем внутренних затрат на исследования и разработки по перспективным направлениям развития nanoиндустрии, млн руб.	10300	14300	20000	28000
Численность исследователей, выполняющих исследования и разработки в области nanoиндустрии	10300	10600	10900	11200
Объем продаж российской продукции nanoиндустрии, млн руб.	20000	80000	155000	240000

Приведенные показатели можно считать свидетельством позитивной динамики развития российской nanoиндустрии, но они не позволяют судить о том, насколько эта динамика адекватна объемам затраченных государством усилий и ресурсов. Некоторое представление об этом дает сравнение значений показателей с содержательно близкими индикаторами «Программы развития nanoиндустрии»: если по объемам затрат на ис-



следования и разработки плановые и фактические значения достаточно близки, а по числу исследователей наблюдается некоторое превышение достигнутых значений над индикаторами, то в случае с реализацией нанотехнологической продукции фактический объем очень существенно (в несколько раз) уступает плановому.

Таким образом, реализуемая государством политика в сфере наноиндустрии пока в существенно большей степени сказывается на «входных» характеристиках (финансирование НИОКР, численность исследователей), нежели на «выходных» результатах реализации продукции. По-прежнему актуальным препятствием на пути развития наноиндустрии является неготовность существенного числа разработок, в том числе весьма перспективных, к коммерческому освоению, в результате чего не формируется устойчивый «поток» инновационных проектов, а реализуемые проекты носят штучный характер и не обеспечивают сколько-нибудь значимого эффекта в масштабах экономики.

**В. Особенности использованных подходов, достигнутые результаты и проблемы**

Рассмотренные примеры позволяют выделить два принципиально различных подхода к реализации промышленной политики (табл. 15). В случае автомобилестроения речь идет о поддержке традиционного крупного сектора с акцентом на привлечение инвестиций ведущих зарубежных компаний, создание новых производств со все большей степенью локализации, что, однако, сочетается с поддержкой отечественных автопроизводителей (в целях прежде всего сохранения рабочих мест). Промышленная политика в сфере наноиндустрии призвана обеспечить формирование нового высокотехнологического сектора, значимого в масштабах национальной экономики и конкурентоспособного в мировом масштабе, а ее основными направлениями являются создание необходимой инфраструктуры (в том числе финансовой), обеспечение опережающего развития исследований и разработок и в то же время стремительное наращивание объемов производства нанотехнологической продукции.

*Таблица 15*

**Особенности и результаты промышленной политики**

	<b>Автомобилестроение</b>	<b>Наноиндустрия</b>
1	2	3
Сфера реализации политики	Традиционная средне/ высокотехнологичная отрасль, достаточно крупная	Принципиально новый высокотехнологичный сектор, в перспективе – значимый в масштабах экономики
Начало реализации	1998 г. (2006 г. – активизация)	2007 г.
Группа интересов – инициатор	Структурная	Научно-технологическая
Акценты	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Привлечение иностранных инвестиций</li> <li>- Поддержка кооперации</li> <li>- Создание новых производств, локализация</li> <li>- Импортзамещение</li> <li>- Поддержка занятости</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание инфраструктуры</li> <li>- Опережающее развитие исследований и разработок</li> <li>- Коммерциализация, производство новой высокотехнологичной продукции</li> </ul>
Тип политики	Вертикальная	Горизонтальная с элементами вертикальной
Основные инструменты и меры	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Таможенное регулирование</li> <li>- Стимулирование спроса</li> <li>- Финансовая поддержка существующих производителей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- НИЦ «Курчатовский институт»</li> <li>- «Роснано»</li> <li>- ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии...»</li> <li>- Бюджетное финансирование НИОКР</li> </ul>

Окончание таблицы 15

1	2	3
Сильные стороны, успехи	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Иностранные инвестиции</li> <li>- Создание новых производств</li> <li>- Кооперация российских и зарубежных производителей</li> <li>- Повышение культуры производства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Новый институт стимулирования инноваций</li> <li>- «Плановый» рост расходов на НИОКР и численности исследователей</li> <li>- Запуск новых высокотехнологичных производств</li> </ul>
Слабые стороны, проблемы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Слабое влияние на импортозамещение, ухудшение торгового баланса</li> <li>- Сохранение низкоэффективных предприятий</li> <li>- Отсутствие значимого прогресса в развитии исследовательских и конструкторских компетенций</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ограниченное число бенефициаров</li> <li>- Слабый демонстрационный эффект</li> <li>- Дефицит новых перспективных проектов</li> <li>- Ориентация на государственную поддержку, недостаточный приток частных ресурсов</li> <li>- Относительно низкие темпы роста производства</li> </ul>

Существенно различался и использованный государством инструментарий: политика в автопроме была основана на применении мер таможенно-тарифного регулирования, стимулировании спроса на продукцию отечественных автопроизводителей (включая, что важно, российские производства зарубежных фирм), а также на предоставлении в разных формах бюджетных средств конкретным предприятиям (прежде всего АвтоВАЗу). Для поддержки наноиндустрии создан новый масштабный институт развития – «Роснано», реализована специальная ФЦП по созданию необходимой исследовательской и информационной инфраструктуры, организован национальный исследовательский центр соответствующего профиля, осуществляется бюджетное финансирование исследований и разработок.

Если же говорить о результатах реализованных мер, то в случае поддержки *автомобилестроения* несомненным успехом является привлечение в Россию сразу нескольких ведущих мировых автопроизводителей, формирование устойчивых альянсов с российскими предприятиями, организация ряда новых производств и, как следствие, повышение общей культуры производства, наконец, значимый прогресс в промышленном развитии отдельных территорий. С другой стороны, реализованная политика пока не обеспечила улучшения торгового баланса продукции автомобилестроения, не привела к существенному развитию собственных исследовательских и конструкторских компетенций; кроме того, на рынке наряду с новыми производствами продолжают действовать прежние игроки, конкурентоспособность которых обеспечивается в существенной мере за счет предоставляемой им государственной поддержки.

Промышленная политика в области *наноиндустрии* обеспечила создание крупного и активно функционирующего института по поддержке инноваций, уделяющего внимание не только, собственно, проектному финансированию, но и развитию инфраструктуры и образовательных программ; благодаря масштабным государственным вложениям «в плановом режиме» растут показатели объемов выполнения НИОКР; имеются примеры запуска новых производств, освоения новых продуктов и технологий. В то же время круг бенефициаров поддержки весьма узок, достигнутые успехи носят «штучный» характер и не обеспечивают значимого демонстрационного эффекта, а фактические объемы производства нанотехнологической продукции пока далеки от ожидаемых. Кроме того, в отличие от политики в автопроме меры по поддержке наноиндустрии не обеспечили значимого притока частных инвестиций; при этом основные игроки и группы интересов ориентированы на получение и освоение государственных ресурсов. Все это порождает неизбежный вопрос о том, *стоят ли достигнутые локальные успехи затрачиваемых государством средств.*

#### 6.2.4. Некоторые общие уроки реализации промышленной политики в России

В России было осуществлено множество попыток реализовать промышленную политику в том или ином виде. Скорее всего, этот процесс продолжится: промышленная политика неизбежно притягательна для политиков как достаточно понятный и четкий механизм общения с обществом, как инструмент перераспределения рент и взаимодействия с группами интересов в экономике. В принципе, этот же инструмент может быть полезным с позиций «упаковки» в промышленную политику «скучных» мер по улучшению инвестиционного климата, по оптимизации государственного регулирования, по комплексированию различных политик на достаточно ясных и измеримых целях.

В связи с этим представляется полезным выделить на основе имеющегося разнообразия проявлений промышленной политики в России *некоторые уроки на будущее*. Мы попытаемся не просто указать на имеющиеся недостатки, а выделить причинно-следственные связи устойчивого воспроизводства определенных дисбалансов в формировании и реализации промышленной политики.

**Урок 1.** Отрицательное отношение к той или иной политике, активности государства в определенных сферах не должно приводить к «табу» на изучение соответствующих вопросов. То, что в течение долгого времени в России «как бы не было» промышленной политики, привело только к тому, что и качество формирования и реализации промышленной политики, и культура ее исследований остались на довольно низком уровне.

В любом случае не бывает государственной политики, нейтральной по своему воздействию на различные группы бизнеса, на сектора и рынки. Так что это вопрос выбора – пытаться ли неоднородность воздействия использовать целевым образом. Однако знать причины неоднородности и оценивать группы реальных бенефициаров при реализации тех или иных мер необходимо.

**Урок 2.** Мировой опыт свидетельствует, что требования к промышленной политике и ее возможности (в частности, инструментальные) существенно меняются с течением времени. Такая политика на уровне каждой страны и в каждый момент времени требует новых идей и решений, повторить же успех тех или иных стран в промышленной политике крайне сложно.

В связи с этим *ex-post* оценки промышленных политик имеют ценность с позиций определения не столько необходимого («правильного») содержания и направленности, сколько того, как (в соответствии с какими принципами) такая политика должна формироваться, контролироваться, уточняться. При этом именно для промышленной политики особую значимость имеют «politics» (методы формирования и ведения политики) и качественный государственный менеджмент.

**Урок 3.** Обычно считается, что важнейшим элементом промышленной политики является система приоритетов, тогда как в России система четких и обоснованных приоритетов так и не была сформирована. С этим можно согласиться – отраслевые и секторальные приоритеты неоднократно менялись и дополнялись, так что они не выполняли сколько-нибудь консолидирующей усилия государства и бизнеса роли. Оторванность системы приоритетов от реальной экономической политики, в том числе отсутствие хотя бы попыток со стороны государства понять и оценить прогресс в реализации того или иного приоритета, существенно подрывала доверие стратегических инвесторов и общества к каждой следующей «порции» приоритетов от государства.

*Однако мы не считаем, что нужно прилагать особые усилия к определению приоритетов, тем более рассматривать это в качестве первоочередного шага.*

Можно заметить, что каждый очередной цикл усиления внимания к промышленной политике в России обычно начинался с обсуждения приоритетов, – на этом же, по большому счету, и заканчивался. Приоритеты стали восприниматься большинством игроков как некий «рубрикатор направлений», под которые можно попросить государственные деньги. Политически сложно ограничить процесс разрастания приоритетов – трудно отказать какому-либо сектору в его приоритетности, особенно в условиях расплывчатого представления, что именно в рамках приоритетов должны тратиться основные ресурсы государства.

Практика показывает, что переход от отраслевых приоритетов к технологическим ситуацию кардинально не улучшает, – в научно-технологической сфере есть свои «неприкосновенные» приоритеты, при этом возникают другие группы интересов с еще более длительными и трудно проверяемыми обещаниями.

**Урок 4.** *Существенной проблемой являются попытки максимизировать все преимущества промышленной политики в масштабе только национальной экономики.* Большинство российских инициатив по промышленной политике были ориентированы на внутренний рынок, то есть предполагали структурные изменения, прежде всего за счет импортозамещения. Это значительно усиливало риски введения протекционистских барьеров, ограничения конкуренции, замещения частного спроса государственным для поддержки избранных приоритетов и в результате – мультипликации проблем и издержек неверных стартовых решений.

Однако мировой опыт большинства успешных примеров в области промышленной политики связан с ориентацией на завоевание мирового, экспортного рынка. Заметим, что глобализация не снижает, а, наоборот, повышает значимость отработки политики по выстраиванию глобальных цепочек формирования стоимости, по переносу и расширению современных компетенций, по выбору стратегических партнеров и формированию различных технологических альянсов. При этом с учетом присоединения России к ВТО требуется разработка иных – более «тонких» и результативных – инструментов поддержки экспорта.

Серьезна также и проблема *корректной оценки накопленного научно-технологического потенциала и определения путей его использования.* Соответствующие оценки и представления зачастую представляются завышенными, особенно с учетом того, что они базируются на ощущениях 20–30-летней давности и предположении, что потребности бизнеса в технологиях существенно не изменились. Стремление использовать наследие прошлых десятилетий становится политической задачей, блокирующей иногда новые подходы и развитие межстрановой технологической кооперации. Заметим, что применительно к развитию автомобилестроения государству было проще сориентироваться на мировые бренды и привлечение иностранных инвесторов ввиду отсутствия собственной сильной школы легкового автомобилестроения в сочетании с общественным пониманием низкой конкурентоспособности по качеству легковых автомобилей отечественного производства.

В современных условиях реализация промышленной политики без участия иностранных партнеров (финансовых, технологических), без четких и достаточно свободных условий входа и выхода основных акторов, на наш взгляд, обречена на имитацию

достижений, сильнейшую информационную асимметрию, формирование антагонистических образов происходящего в обществе и системе государственного управления.

**Урок 5.** Промышленная политика *без опоры на обеспечение демонстрационных эффектов, конкуренцию среди компаний и инвесторов и независимую оценку, в принципе, возможна, но малоэффективна.* Акцент на преимущественном использовании государственных ресурсов резко повышает риски рентоориентированного поведения, ограничивает возможности адекватной оценки. На все приоритеты и инициативы ресурсов обычно не хватает, соответственно возникают основания для «ограниченной ответственности», для просьб о выделении дополнительных ресурсов для достижения еще лучших (в будущем) результатов.

Реализация промышленной политики в отрыве от проведения институциональных изменений, особенно в организации отдельных секторов, обуславливает существенные ограничения в получении позитивных результатов и высокие риски внесения чрезмерных искажений в рыночную среду. *Для успешной реализации промышленной политики принципиально важным является качество институциональной среды, в том числе позитивная динамика изменений.* Заметим, что самостоятельным фактором являются ожидания тех или иных изменений со стороны бизнеса. Это в существенной мере определяет масштаб демонстрационных эффектов.

**Урок 6.** Сильным препятствием для повышения эффективности инструментов промышленной политики является *ограниченный доступ новых групп интересов к участию как в разработке, так и в оценке достигнутых результатов.* Государство пытается сформировать новые инструменты, чтобы задействовать для развития новые факторы и группы интересов, но довольно быстро традиционные группы интересов «захватывают» такие инструменты и активно способствуют их корректировке под свои задачи.

Анализ отдельных кейсов российской промышленной политики показал, что устойчивость изменений и сдвигов критически зависит *от ускоренного формирования новых групп интересов* (от переориентации части существующих групп интересов на модернизационные задачи). Консолидация новых групп интересов более вероятна в появляющихся секторах, где традиционные группы еще не столь сильны, чтобы осуществить «захват» инструментов промышленной политики. Однако формированию новых групп интересов, накоплению их «критической массы» зачастую неосознанно препятствует государство, извлекая новых, харизматичных представителей таких групп в органы государственной власти.

В заключение представляется важным отметить, что категоричность и идеологизированность суждений по промышленной политике, дефицит прагматичности и доказательности являются существенными препятствиями для обеспечения уместности и повышения рациональности этой политики. И в мире, и в России предпосылок (или рисков – кому что больше нравится) для проведения промышленной политики на современном этапе – в период глубокой трансформации представлений 90-х о роли государства в экономическом развитии – становится все больше. В связи с этим *критически важен обмен аргументированными и верифицируемыми оценками и мнениями относительно того, как может осуществляться промышленная политика, какие результаты могут достигаться, а самое главное – что точно не следует при этом делать.*