

Раздел 5. Институциональные проблемы

5.1. Институциональное развитие в 2000-е годы

Среди формальных определений, наиболее емко характеризующих прошедший 2006 год, можно указать в первую очередь «предсказуемость», «стабильность», «доминирование тенденций прошлых лет». Вместе с тем институциональные тенденции, характерные для нескольких последних лет, оставляют весьма двойственное впечатление. Более того, к началу 2007 г. можно говорить о нескольких неявных противоречиях или, точнее сказать, подменах понятий институционального развития, которые имеют принципиальное значение в долгосрочном периоде.

5.1.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния

Все количественные показатели развития российской экономики в 2006 г. свидетельствуют о подъеме (подробно см. выше)¹. Капитализация российских компаний в конце 2006 г. составила около 908 млрд долл., что характеризует Россию как одного из самых крупных развивающихся рынков. По данному показателю из всех развивающихся рынков Россия в 2006 г. уступила лишь Китаю.

Динамичный рост российской экономики (по формальным количественным показателям) находит свое отражение в растущих экономических (кредитных) рейтингах страны. В 2006 г. крупнейшие рейтинговые агентства (Fitch и Standard&Poors) присвоили России кредитный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте «BBB+», что означало как переход страны в новое «инвестиционное качество» на международных финансовых рынках, так и снижение издержек для российских компаний-заемщиков. Следующим ожидаемым шагом является переход России к рейтингам уровня А. 26 января 2007 г. Совет ОЭСР перевел Россию в третью (в шкале от высшей – нулевой – до седьмой) группу кредитных рисков, к которой относятся ЮАР, Израиль, Индия, Тайланд, Марокко, Латвия, Венгрия, Болгария, Румыния и ряд других стран.

Динамика роста экономики и улучшение финансового состояния предприятий (рост совокупной прибыли и, по данным опросов Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ (ЦЭК) в декабре 2006 г., удовлетво-

¹ Здесь и далее в разделах 5.2–5.5 источниками для фактических данных послужили официальные web-сайты, пресс-релизы и интервью руководителей Министерства экономического развития и торговли РФ, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ), Федеральной антимонопольной службы РФ (ФАС), Федеральной службы по финансовым рынкам РФ (ФСФР) и других органов государственной власти, информационные материалы «Прайм-ТАСС», «Интерфакс», «РБК», проекта «lin.ru», периодических изданий – «Коммерсантъ», «Ведомости», «Известия», «Время новостей», «Финанс», «Эксперт», «Слияния и поглощения», рейтинги специализированных агентств и организаций, сайты компаний и др. источники 2006–2007 гг. При подготовке данного раздела использованы также материалы А. Абрамова, Е. Апеваловой, Г. Мальгинова и К. Яновского, материалы многочисленных опубликованных исследований ИЭПП и АНХ при Правительстве РФ по проблемам институционального развития (см. www.iet.ru).

ренности финансовым положением в промышленности) сопровождалось беспрецедентным увеличением чистого притока частного капитала. По данным Центрального банка РФ, в 2006 г. отмечен почти 40-кратный рост чистого притока частного иностранного капитала в Россию по сравнению с 2005 г. (41,6 млрд долл., в том числе 25,1 млрд в банковский сектор, против 1,1 млрд в 2005 г. и оттока 8,4 млрд в 2004 г.). Очевидно, что значительную долю в чистом притоке составляют репатрируемые российские капиталы (об этом свидетельствует и рост инвестиций из традиционных оффшоров – см. раздел 5.4), однако провести четкое разграничение между резидентами и нерезидентами невозможно. Тем не менее, оценки прямых иностранных инвестиций, пришедших в России в 2006 г., достаточно близки – от 28,4 (UNCTAD) до 31 (Банк России) млрд долл.

2006 г. стал также годом значительного роста внешнего (первичные размещения акций (IPO) и корпоративные облигационные займы на внутреннем и внешнем рынках) финансирования крупнейших компаний и банков. В 2006 г. внешняя задолженность нефинансовых компаний и коммерческих банков составила соответственно 135,4 млрд долл. и 78,5 млрд долл. Внешний долг российского корпоративного сектора увеличился до 57 млрд долл. против 54,5 в 2005 г. В 2006 г. суммарная стоимость 18 наиболее крупных IPO (включая «Роснефть») составила около 21 млрд долл. Корпоративные облигации стали двигателем роста эмиссий долгового рынка: объем их размещений вырос с 260,6 млрд руб. в 2005 г. до 465,3 млрд руб. в 2006 г., или в 1,8 раза. Общий объем рублевых облигаций в обращении, включая федеральные ценные бумаги, корпоративные и региональные облигации, вырос с 1,5 трлн руб. в 2005 г. до 2,2 трлн руб. в 2006 г., или в 1,4 раза.

По оценкам аналитиков ряда инвестиционных банков, суммарный объем IPO российских компаний может составить в 2007 г. 20–22 млрд долл., а с учетом Сбербанка и Внешторгбанка – 30–40 млрд долл. Проведение IPO в 2007 г. входит в планы около 60 российских компаний, однако (в силу уровня готовности и конъюнктуры рынка) реально это смогут осуществить около 30. Более того, есть и пессимистичный прогноз: по оценкам Citigroup Global Markets, российские компании не смогут превзойти в 2007 г. уровень 2006 г. (прогноз на 2007 г. – 32 IPO и 18,4 млрд долл.), а после президентских выборов 2008 г. ситуация будет близкой уровню 2005 г. (в 2005 г. – 5,2 млрд долл., прогноз на 2008 г. – 18 IPO и 4,7 млрд долл.). Текущий резкий рост IPO напрямую связывается, таким образом, со стремлением застраховаться от *рисков новой фазы политико-делового цикла* после марта 2008 г.

Ажиотаж первичных размещений 2006–2007 гг. в контексте политических рисков находит свое подтверждение и при анализе особенностей конкретных мотивов российских компаний². Получение инвестиций для развития бизнеса характерно, прежде всего, для потребительского сектора (около 80% участников IPO последних лет), который не генерировал в отличие от сырье-

² Коротецкий Ю., Москаленко Л., Тальская М. IPO выходят из моды // Эксперт, 2006, № 39, с. 19–27.

вых компаний значительный денежный поток и не имел упрощенного доступа к банковским кредитам. Значимый интерес к IPO в этом секторе стал проявляться примерно с 2003 г., когда компании в силу отсутствия необходимой залоговой базы и значительной долговой нагрузки были вынуждены обратиться к размещению акций. Тем не менее, большинство компаний потребительского сектора, действительно готовых к IPO, *уже осуществили его*. Другой мотив – фиксация стоимости компании и привлечение денег для нужд акционеров – характерен для компаний, отраслевая принадлежность которых не дает особых перспектив роста, либо, напротив, в которых существовала потребность в финансировании сделок по приобретению новых активов, компенсации «выхода» партнеров (акционеров) из бизнеса и др. Целый ряд крупнейших сырьевых компаний – эмитентов, не испытывая потребности в инвестиционных ресурсах посредством IPO, заинтересованы в увеличении и фиксации капитализации как страховке для выхода из бизнеса в том случае, если крупнейшим акционерам придется расстаться с собственностью в силу политических причин. Некоторые уже частично осуществили такую «страховку», зафиксировав стоимость компании, продав часть пакета и легализовав оставшиеся активы. При этом достаточно очевидно, что облигационные займы являются гораздо более дешевым источником внешних финансовых ресурсов, который, тем не менее, не решает задач страховки от политических рисков.

Зарубежная экспансия целого ряда крупных частных российских компаний (групп), характерная для 2005–2006 гг., также связана, по всей видимости, не только с логикой корпоративного развития, фиксацией своего положения на новых рынках и поиском объектов для инвестирования свободных средств, но и с подготовкой к новому политико-деловому циклу в России.

Указанные соображения относятся и к некоторым крупнейшим государственным компаниям, хотя и по иным мотивам (см. раздел 5.2). В конце января 2007 г. глава ФАУФИ В.Л. Назаров заявил о возможности еще одного публичного размещения пакета акций «Роснефти» в пределах 25% (около 20 млрд долл.), однако практически сразу это заявление было дезавуировано его куратором в Правительстве – главой Минэкономразвития России Г.О. Грефом. Тем не менее, такие противоречивые подходы, по имеющимся оценкам, свидетельствуют об усилении попыток перевода максимально возможной части государственного пакета акций «Роснефти» в частную собственность до марта 2008 г. с последующей легализацией в интересах весьма узкого круга субъектов.

Электоральный цикл, по прогнозам, прямо повлияет на снижение объема прямых иностранных (где, как отмечалось выше, весьма трудно разграничить действительно иностранные и репатрируемые капиталы) инвестиций в 2007 г. Единодушие прогнозов характерно для общей констатации ожидаемого спада в данной области, однако различаются мотивы. Standard&Poors связывает прогнозируемый спад с параллельными процессами ослабления ажиотажа на сырьевых рынках, что стимулировало инвестиции в сырьевые активы разви-

вающихся стран и национализации энергетических активов в России, Боливии, Венесуэле, Эквадоре. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) прямо обуславливает спад будущими политическими рисками, связанными с парламентскими и президентскими выборами в России. Есть и объективная проблема готовности самих российских компаний³.

Политические риски, не связанные напрямую с электоральным циклом, остаются весьма значимыми для наиболее консервативных иностранных институциональных инвесторов, что отличает их от российских собственников.

В качестве весьма авторитетного примера можно привести рейтинг, в течение многих лет разрабатываемый одним из крупнейших и наиболее консервативных глобальных инвесторов – пенсионным фондом США California Public Employeers' Retirement System (CalPERS), активы которого составляют более 225 млрд долл. (подробно см. раздел 5.4). Его приход на тот или иной развивающийся рынок означает получение этим рынком «знака качества», свидетельствующего о его пригодности для других крупных институциональных инвесторов.

В 2006 г. из четырех стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) Россия и Китай по методике CalPERS набрали меньше 2,0 баллов, входя тем самым в группу запрещенных для инвестирования рынков. Проект оценки на 2007 г. предусматривает, что итоговая оценка России остается на уровне предыдущего года – 1,9 баллов, а оценка Китая повышена с 1,6 до 1,7 баллов. Основные проблемы российского рынка в 2006 г. были обусловлены низкими оценками уровня политической стабильности, качества законодательства о труде и открытости рынка капитала. При оценке состояния гражданских свобод, где 1 балл означает высший уровень гражданских свобод, а 7 – отсутствие таковых, Россия получила 5 баллов. Уровень независимости судебной системы и эффективности правовой защиты по России составил 1,0 балл из 3-х возможных, что существенно ниже чем, например, в Китае. Россия получила крайне негативные результаты при оценке независимости судебной системы, правовой защиты прав собственности, наличия фаворизма при принятии судебных решений в пользу органов государственной власти, борьбы с организованной преступностью.

Методика рейтинга CalPERS оказалась бы также очень показательной в случае, если бы мы попытались оценить вклад основных факторов, тормозящих дальнейшее улучшение инвестиционной ситуации в стране. С учетом влияния тех или иных факторов, принимаемых во внимание при составлении

³ В 2006 г. компания «Татнефть» начала процедуру делистинга на Нью-Йоркской фондовой бирже. Пример «Татнефти» является весьма показательным для корпоративного сектора России. По данным Альтернативного инвестиционного рынка (AIM) Лондонской фондовой биржи, в 2006 г. здесь были размещены акции только 7 компаний России и других постсоветских (СССР) стран, тогда как в 2005 г. размещения проводили 15 компаний. Это связано, прежде всего, с отсутствием адекватного финансового контроля, необходимого для листинга (консолидированная отчетность, публикация финансовой отчетности и др.). Хотя перспективы размещений в 2007 г. оцениваются как благоприятные, стоимостные результаты 2006 г. вряд ли будут превышены.

рейтинга, становится очевидным *возрастание негативного влияния со стороны специфических страновых факторов («государства»)*, тогда как качество «рыночных факторов» постепенно возрастает.

Аналогичные негативные оценки состояния гражданского общества и политической системы России можно обнаружить практически во всех традиционных рейтингах за 2006 г., анализирующих данные проблемы (рейтинги гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, индексов экономической свободы The Heritage Foundation The Heritage Foundation и Dow Jones Co, фонда «Индем», Всемирного экономического форума, Всемирного банка, Transparency International и др.). Более того, можно отметить *ухудшение целого ряда рейтингов по сравнению с 2004–2005 гг. (табл. 1).*

Таблица 1

Изменение рейтингов политической стабильности, экономических и гражданских свобод в России, 2005–2006 гг.

Рейтинг	2005	2006	Ниже или рядом с Россией среди стран БРИК
Гражданские свободы по методике Freedom House	5 – несвободная страна	5 – несвободная страна	Китай (6)
GCI Всемирного Экономического Форума (мировая конкуренто-способность)	53-е место	62-е место	Бразилия (66-е место)
GCI Всемирного Экономического Форума (защита прав собственности)	108-е место (2004 г. – 88)	114-е место	–
Рейтинг экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc.	4-я группа – преимущественно не-свободная	4-я группа – преимущественно несвободная (54,01 баллов из 100, 120-е место)	Китай – 54,02 балла, 119-е место Индия – 55,60 баллов, 104-е место
Политическая стабильность по методике CalPERS, вес в страновом рейтинге, %	27,6 (2003 г. – 20,5)	29,2 (30,6 – на 2007 г.)	–
Рейтинговая оценка по методике CalPERS (порог инвестирования – 2 при max – 3)	Общий 1,8 (2002 г. – 1,15)	Общий 1,9 Страновой 1,6	Китай – 1,6

Источник: официальные web-сайты разработчиков рейтингов.

Например, согласно рейтингу экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc., по итогам за 2006 г. из 157 государств Россия заняла только 120-е место, получив оценку «на 54, 01 балла свободна» при максимальной оценке 100, что ниже оценки за 2005 г. Из других стран БРИК Китай занял 119-е место (54,02 балла), Бразилия и Индия – соответственно 70-е место (60,89 баллов) и 104-е место (55,60 баллов). В рамках данного рейтинга наименьшее количество баллов Россия получила по следующим направлениям: свобода от коррупции (24,0%), свобода инвестиций (30,0%), защита прав собственности (30,0%), свобода в сфере финансов (40,0%). Низкий балл по направлению «свобода в области финансов», по мнению составителей рейтинга, обусловлен неэффективностью банковской системы, недостатками в области банковского надзора и прозрачности, а также ограничениями на вхождение нерезидентов в банковский и страховой бизнес.

Низкий рейтинг в области защиты прав собственности означает, что защита прав собственности в России находится на очень слабом уровне: «...судебная система характеризуется предвзятостью и коррумпирована, обеспечить исполнение условий контрактов сложно».

В контексте *краткосрочных тенденций* ситуация является достаточно тривиальной. Сложившаяся *асимметрия экономических и политических факторов развития российской экономики* завуалирована пока общими показателями экономического подъема, нестабильной сырьевой конъюнктурой, показателями состояния государственных финансов (профицит бюджета, объемы стабилизационного фонда, золотовалютные резервы), показателями исключительной доходности российского фондового рынка.

С точки зрения *инвесторов*, сложившуюся ситуацию можно образно охарактеризовать как «дилемму Клода Фролло» (см. раздел 5.4) – искушение высокой доходностью до определенного порога оказывается сильнее опасений по поводу экономических свобод, прав инвесторов и вмешательства государства в экономику.

С точки зрения *государства*, экономическое благополучие, измеряемое в формальных текущих показателях и рейтингах, по всей видимости, свидетельствует о правильности избранного политического курса (в широком смысле, т.е. включая вопросы защиты прав собственности, судебной системы и т.д.).

Что характерно, наименее подвержены иллюзорному восприятию действительности *российские компании*, которые, как было отмечено выше, в наибольшей степени восприимчивы к потенциальным рискам политико-делового цикла.

Характерна и весьма стабильная восприимчивость способностей государственной власти к эффективным действиям в сфере экономической политики со стороны *населения* (табл. 2–3).

Таблица 2

Почему в России сейчас нет серьезного экономического роста?
Результаты опросов населения в 2003–2006 гг., %

	2003	2004	2005	2006
1. Бюрократический произвол, коррупция и взяточничество в высших органах власти	34	34	31	34
2. Грабительская политика крупного российского бизнеса/«олигархов», их незаинтересованность в экономическом возрождении страны	38	34	29	33
3. Неправильная экономическая политика властей	27	22	34	32
4. Отсутствие у властей определенной экономической программы	22	22	29	27
5. Вывоз капиталов из России/перевод капиталов в офшоры	25	27	26	26
6. Воровство менеджеров (увод прибыли в собственный карман)	28	20	21	24
7. Изношенность основных фондов	13	11	11	17
8. Высокие налоги на предпринимательскую деятельность	15	10	13	13
9. Неконкурентоспособность российских товаров по сравнению с западными	9	10	10	12
10. Отсутствие инвестиций (вложений) в российскую экономику	11	11	12	12
11. Отсутствие законодательной защиты бизнеса	9	7	7	9
Другое	7	7	6	5
Затруднились ответить	12	12	9	11

Источник: «Левада-центр», www.levada.ru.

Как видно из *табл. 2*, на протяжении всего периода 2003–2006 гг. значимость такого фактора, как «бюрократический произвол, коррупция и взяточничество в высших эшелонах власти» оставалась практически стабильной (и наивысшей среди всех 12). Третий и четвертый по значимости факторы – «неправильная экономическая политика властей» и «отсутствие у властей определенной экономической программы» стабильно усиливали свое значение с 2003 по 2006 гг. Напротив, второй по значимости фактор – «грабительская политика крупного российского бизнеса/«олигархов», их незаинтересованность в экономическом возрождении страны» устойчиво терял свое значение в 2003–2006 гг. Невысокая значимость с точки зрения населения такого фактора, как «отсутствие законодательной защиты бизнеса», связано, по всей видимости, со смешением респондентами понятий (объединением проблем законодательной защиты и коррупции). Как наглядно демонстрирует *табл. 3*, не менее 2/3 населения *стабильно* в течение 2000–2006 гг. отказывает Правительству в способности разработать обоснованную экономическую программу для России⁴. В любом случае приведенные в *табл. 2–3* данные хорошо дополняют вывод о разнонаправленности действий «государства» и «рынка» в России 2000-х гг.

Таблица 3

Есть ли у нынешнего Правительства России продуманная экономическая программа действий? Результаты опросов населения в 2000–2006 гг., %

	2000 май	2001 апрель	2002 август	2003 август	2004 август	2005 август	2006 апрель
У руководства есть продуманная экономическая программа	22	21	16	18	21	19	24
Продуманной программы нет, есть лишь самые общие представления о том, что нужно делать	38	37	39	38	35	40	33
Программы нет, решения принимаются под влиянием сиюминутных обстоятельств	22	30	33	34	34	31	33
Затрудняюсь ответить	19	13	12	10	11	11	10

Источник: «Левада-центр», www.levada.ru.

В *долгосрочном периоде* описанная выше проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и политических факторов развития российской экономики приобретает критичный характер, тем более, если исходить из вполне реалистичного предположения о конъюнктурном характере

⁴ Приведем одно показательное высказывание, относящееся к периоду запуска административной реформы 2004 г.: «...пока госаппарат, решивший усилить свое влияние на экономику, демонстрирует некоторую некомпетентность. И объяснение этому простое. Вот уже как минимум двенадцать лет государство не занималось хозяйством как таковым. Оно решало бюджетные проблемы, обуздывало инфляцию, но управлением собственно хозяйством не занималось. В Правительстве сегодня просто нет людей, которые знают реальные проблемы отраслей и умеют их решать... Так что любая попытка государства отстранить частный капитал от решения стратегических вопросов развития тех отраслей, где этот капитал уже присутствует, будет вести нас не к росту, а к стагнации» (Гурова Т. Партия, дай порулить // Эксперт, 2004, № 15, с. 34).

источников текущего экономического роста, бюджетных доходов и финансирования социальных программ.

*5.1.2. Политические versus экономические институты:
проблема социального спроса*

В 1990-е годы, когда, по крайней мере, применительно к России можно было говорить о периоде начального формирования новой институциональной структуры экономики, весьма типичным было использование следующих ее компонентов (критериев): приватизация, законодательство (объем и качество нового законодательства и правовых институтов), состояние банковского сектора (уровень независимости, деловых навыков и практики размещения кредитных ресурсов, а также уровень надзора и платежной системы) и роль Правительства (рыночная ориентация Правительства и эффективность управления государственным сектором). Последующие дополнения носили, на наш взгляд, сугубо специализированный характер. В 2000-е годы данный стандартный набор, к примеру, дополнился всевозможными оценками «качества корпоративного управления», экономико-правовых факторов развития финансовых рынков, «границ институциональных возможностей». Существенным явлением стало также заметное возрастание интереса к проблемам эффективности судебной системы и инфорсмента в целом⁵. Сегодня наиболее острой становится системная проблема адекватного качества политических институтов.

Поскольку различные группы и индивиды обычно извлекают выгоду, «эксплуатируя» различные экономические институты, возникает конфликт между различными вариантами общественного выбора, в конечном счете, разрешаемый в пользу групп с большей политической властью. Распределение политической власти в обществе, в свою очередь, определяется политическими институтами и распределением ресурсов. *Экономические институты, стимулирующие экономический рост, возникают тогда, когда политические институты, во-первых, предоставляют власть тем группам, которые заинтересованы в наличии широко разветвленной системы инфорсмента прав собственности, когда, во-вторых, политические институты предусматривают эффективные ограничители для действий власть предержащих, и когда, в-третьих, не существует возможностей для извлечения значимой ренты от пребывания у власти*⁶.

Указанные ограничения бесспорны и для соответствующих оценок институциональных изменений в России 1990–2000-х годов. С прикладной точки зрения гораздо более важным является вопрос о том, насколько реалистично сегодня обсуждать возможность развития описанных выше

⁵ См., например: Создание институциональных основ рыночной экономики. Доклад о мировом развитии 2002. Всемирный банк, 2002; From plan to market. World Development Report 1996. The World Bank. Oxford University Press, 1996; EBRD Transition Reports 1995–2006.

⁶ См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. – In: Aghion Ph., Durlauf St., eds., Handbook of Economic Growth, North Holland, 2004.

позитивных эффектов. Естественно, в настоящей работе нет возможности обсуждать весь спектр проблем функционирования российской политической системы. Приведенные выше требования к качеству политических институтов говорят сами за себя и, по-видимому, являются для России делом весьма отдаленного будущего.

В качестве возможной аргументации рассмотрим только один вопрос – вопрос наличия в современном российском социуме тех групп, которые могли бы – с учетом указанных выше предпосылок – обеспечить разветвленную систему инфорсmenta прав собственности. При всем разнообразии подходов в данном контексте имеет смысл обсуждать в первую очередь проблему «среднего класса».

Наличие различных методологических подходов к идентификации «среднего класса» («нормативистский» или «релятивистский», «маркетологический» или «имущественно-образовательный» и т.д.) обуславливает весьма значимый диапазон количественных оценок. Даже применительно к условиям СССР количественные оценки на рубеже 80-90-х гг. прошлого века колебались в пределах 11-30% населения. Разброс оценок для России второй половины 1990-х гг. не меньший – от 6 до 25% (до кризиса 1998 г.). Для периода 2002–2004 гг. большинство имеющихся оценок в основном совпадают: от 14 до 25% трудоспособного населения.⁷

По данным доклада Института социологии РАН⁸, в 2003–2006 гг. в условиях притока нефтедолларов, «пролившихся» на страну в последние годы, происходит стабильное сокращение численности среднего класса – с 25 до 20% экономически активного городского населения⁹. Лишь в течение 10–15 лет (при условии неизменной структуры экономики) возможен предельный рост среднего класса до 1/3 населения. При этом, как отмечают авторы доклада, шансы среднего класса на приращение за счет «старого среднего класса» более чем эфемерны, так как численность последних при всей парадоксальности ситуации уменьшается. Иными словами, совершенно ясно, что в условиях складывающейся модели экономики государственно-монополистического типа имеет место тенденция не к увеличению, а к со-

⁷ См., например: Е.М. Авраамова и др.; Под ред. Малевой Т. Средние классы в России: экономические и социальные стратегии. Моск. Центр Карнеги. М., 2003 («доля» среднего класса зафиксирована на уровне 20%). За пределами доминирующих оценок находятся данные Всероссийского центра уровня жизни и «КОМКОН» (2004 г.) – 9% и рейтингового агентства «Эксперт», которое фиксирует рост доли «среднего класса» с 14% в 2000 г. до 25-30% в 2005 г.

⁸ «Городской средний класс в современной России». Аналитический доклад. – М., Институт социологии РАН, Фонд Ф. Эберта, 2007. Для идентификации представителей среднего класса использовались 4 основных критерия: образовательный, профессиональный, доходный, а также интегральная самооценка социального положения. Тем не менее необходимо учесть, что порог доходов отнесения к «среднему классу» составляет только 10,5 тыс. рублей на члена семьи в месяц. В докладе также имеет место противопоставление «старого среднего класса» (малый и средний бизнес) и «нового среднего класса» (прежде всего, менеджеры топливно-энергетического комплекса (ТЭК) и других отраслей экономики).

⁹ В мире, напротив, доминирует обратная тенденция – ежегодный прирост среднего класса, по некоторым оценкам, составляет около 1%.

кращению этого подтипа среднего класса. В качестве выхода из ситуации авторы видят только быстрое развитие высокотехнологичных отраслей и в гораздо меньшей степени развитие малого и среднего бизнеса. Эту динамику, равно как и возросшую социально-экономическую апатию среднего класса отмечает также руководитель Института независимых социальных исследований Т. Малева¹⁰.

Для наших целей конкретные механизмы, ведущие к такому сокращению, такой динамике, представляют вторичный интерес. Существенно, что в 2000-е годы происходит *сжатие или, по крайней мере, отсутствие подтвержденной эмпирическими данными позитивной динамики потенциальной социальной базы для опосредованного (через политическое представительство) формирования эффективных экономических институтов*.

Напротив, те институциональные механизмы, которые уже в 1990-е годы препятствовали расширению спроса на эффективные экономические институты, в модифицированном виде действуют и сегодня. Если до начала 2000-х годов (при всей условности терминологии) речь шла о модели олигархического капитализма, в настоящее время наиболее характерным термином стал «государственный капитализм» в его российском варианте (подробно см. ниже).

В контексте рассматриваемой проблемы модель неблагоприятного взаимодействия (по сравнению с эффективным рыночным взаимодействием) складывается в тех случаях, когда лишь некоторая, не слишком представительная, часть предпринимателей сама обладает «политической силой *de facto*» или монопольным доступом к центру принятия политических решений. Тогда такие предприниматели, использующие судебные исполнительную власть в качестве орудия, направленного против своих соперников, оказываются просто незаинтересованными в реальном утверждении прочных отношений частной собственности¹¹.

Согласно новой институциональной экономической теории (НИЭТ), бюрократию, ее низкую производительность и отсутствие подотчетности, которые часто критикуются, можно анализировать – по аналогии с проблемой отделения собственности от контроля в фирме – как проблему двухуровневой

¹⁰ Стагнация среднего класса, 24.01.2007, <http://abarus.ru/news>

¹¹ Ситуации неравномерного распределения богатства и относительной неэффективности производства, когда наиболее состоятельные собственники оказываются незаинтересованными в неизбирательной и прочной защите прав собственности, рассматриваются в: Polishchuk L., Savateev A. Spontaneous (non)emergence of Property Rights. – The Economy of Transition, 2004, Vol. 12, №1. Об этом же пишут С. Гуриев и К. Сонин: «Поскольку у богатых есть преимущество (и в создании частного охранного агентства, и в установлении связей с чиновниками), у них нет стимулов лоббировать создание хороших государственных институтов. Соответственно нет спроса на хорошие институты – на защиту прав собственности и тем более на защиту конкуренции». Проблема состоит в том, что средний класс (в данном случае отождествляемый с малым бизнесом) не может создавать политический спрос на хорошие институты в силу незначительности его доли в экономике и высоких издержек координации» (Гуриев С., Сонин К. Богатство и рост // Эксперт, 2003, № 24, с. 46–47. См. также Сонин К. Институциональная теория бесконечного передела // Вопросы экономики, 2005, № 7, с. 4–18.

системы принципал-агент, с политиками и чиновниками в роли агентов (контролеров и работников) и избирателями в роли принципалов. Тем не менее, в отличие от собственников фирмы избиратели вряд ли обладают общей ясной целью, что ограничивает их возможности организации эффективного мониторинга политиков и чиновников¹². Тем самым мы вновь приходим к проблемам формирования в современной России адекватной социальной базы, объективно заинтересованной в общественном мониторинге и контроле и обладающей достаточными экономическими ресурсами и уровнем политической организации (власти).

5.1.3. Защита прав собственности versus финансовая система

Прежде всего, необходимо еще раз уточнить, почему идея защиты прав частной собственности с маниакальным упорством ставится во главу любого обсуждения проблем институционального развития¹³. В последние годы при анализе развития института частной собственности все более пристальное внимание уделяется историческим и географическим факторам. При этом к началу XXI столетия основные характеристики изучаемых рынков как у неоклассиков, так и у неoinституционалистов, по крайней мере, отчасти определяются утвердившимися отношениями собственности, а также системой инфорсmenta прав собственности и контрактных обязательств. Экспансия неоклассических моделей проявляется, в частности, в том, что они постепенно охватывают тот «глубинный» (по характеристике О. Уильямсона) уровень, на котором располагаются базовые институциональные структуры – собственность и правоприменение.

«Новая сравнительная экономика», претендующая в последние годы на самостоятельное направление неoinституционализма, серьезно исследовала генезис правовых систем и их влияние на характер имущественных отношений и инфорсмент прав собственности¹⁴. Можно указать следующие значимые выводы, полученные на основе эконометрического анализа страновых данных:

- чем выше уровень развития институтов частной собственности (гарантии от экспроприации со стороны государства и правящих элит), тем выше их позитивное влияние на долгосрочный экономический рост, инвестиции и эффективность финансовых рынков¹⁵;

¹² Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. – СПб, 2005, с. 547.

¹³ См. также работы В.Мау, К.Яновского и др. в серии «Научные труды ИЭПП», посвященные региональным и международным сопоставлениям первичного (базового) набора политических прав, который абсолютно преобладает над любыми другими политическими и экономическими свободами - безопасностью жизни, собственности и связанные с этим независимость судебной системы и СМИ.

¹⁴ Подробно см., например: Энтов Р., Радыгин А. и др. Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. – М., ИЭПП, 2006, раздел 1.

¹⁵ См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. – In: Aghion Ph., Durlauf St., eds., Handbook of Economic Growth, North Holland, 2004.

- более адекватная реализация принципов частной собственности представляет собой необходимое условие, требующееся для более интенсивного развития финансовых рынков;
- защита прав частной собственности обеспечивает предпосылки для более интенсивного расширения капиталовложений и повышения темпов экономического роста¹⁶;
- в тех странах, где судебные органы обладают сравнительно большей независимостью, полней защищены права частной собственности и обеспечены лучшие условия для интенсивного экономического роста¹⁷;
- успех трансплантации правовых норм и институтов связан не только (в случае российской экономики – и не столько) с выбором той или иной системы законодательства, сколько с реально складывающейся в стране практикой правоприменения;
- чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

И защита прав собственности (иногда это понятие используется как синоним правоприменения, инфорсмента и т.п.), и финансовая система относятся к базовым экономическим институтам. Каждый из рассматриваемых институтов заслуживает отдельного анализа, прежде всего с точки зрения адекватности их современного состояния в России экономическому смыслу¹⁸. В контексте текущего анализа существенно другое: взаимовлияние этих институтов в их существующем виде имеет скорее всего *негативный* характер.

Слабая система защиты прав собственности (отсутствие ясной стратегии государства в отношении госсектора и приватизационных сделок, инерционность, т.е. значительное отставание законодательства от экономической действительности, усиление неопределенности и противоречивости хозяйственного законодательства, качество общей, в том числе судебной, правоприменительной практики, расширение прав ведомств интерпретировать законодательство, качество ведомственного надзора, сопротивление введению институтов саморегулирования, хронические банковские и корпоративные риски в контексте защиты вкладов и ценных бумаг, неурегулированность сферы новых финансовых инструментов, текущие и перспективные проблемы рынков земли и недвижимости и т.д.) сдерживает развитие финансовой системы как ключевого долгосрочного механизма трансформации финансовых ресурсов в капитал.

¹⁶ La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Legal Determinants of External Finance // "Journal of Finance", Vol. 52, 1997.

¹⁷ La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Pop-Eleches C., Shleifer A. Judicial Checks and Balances // "Journal of Political Economy", Vol. 112, 2004.

¹⁸ См., например: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2006, часть 4.

В свою очередь, высокий уровень концентрации, фрагментарность (анклавность) и закрытость российской финансовой системы в целом, отсутствие общей координации и стратегии ее развития и регулирования¹⁹, хронические диспропорции и непрозрачность банковской системы, сохраняющаяся высокая зависимость российского фондового рынка от международных потоков ликвидности и краткосрочных спекулятивных портфельных инвесторов ослабляют долгосрочный спрос на серьезную защиту прав собственности (инвесторов). При этом в современной экономической литературе общепризнанной является *сигнальная роль финансового рынка* для оценки уровня инфорсмента и защиты прав собственности (в частности, в силу того, что в отличие от товарных рынков здесь идет речь о долгосрочных отношениях кредитора и заемщика и т.п.).

В соответствии с международным рейтингом института Фрейзера, по индексу качества гарантий частной собственности (Fraser Property Index) Россия попадает в группу наименее развитых стран. Значение индекса колеблется в пределах 4–5 (10 – максимальное качество, 0 – минимальное), что соответствует уровню Никарагуа, Филиппин, Сирии, Пакистана, Украины.

Как показывают оценки ИЭПП, это соответствует существующему уровню инвестиций. Статистически оцененная на основе международных сопоставлений эластичность роста инвестиций по росту индекса прав собственности составляет 0,4 с 5-летним лагом. Другими словами, рост индекса на 1% приводит к росту инвестиций в среднем на 0,4% в течение последующих пяти лет. Таким образом, применительно к России, при росте индекса с 4,4 (оценка 2003 г.) до 6 (уровень Греции, Кореи, Словакии, Индии) или 7–8 баллов (Мексика, Венгрия, Гонконг, Италия, Испания, Израиль) можно ожидать увеличения инвестиций на 2–3 п.п. (в ВВП). Если исходить из методики расчета индекса, то можно предположить, что только развитие судебной реформы (повышение независимости судов через радикальное увеличение издержек отстранения судей, назначенных по новой процедуре, введение новой процедуры назначения федеральных судей (адвокатский стаж, квалификационная

¹⁹ В современной экономической литературе традиционное деление финансовых систем на «банковские» (bank-based financial system, relationship-based financial markets) и «рыночные» (market-based financial system, arm's length financial markets) постепенно устаревает, прежде всего, в силу развития рынков ценных бумаг в традиционных банковских системах. При этом исследования последних лет, охватывавшие до 150 стран, не выявили явных преимуществ ни «модели банковского кредита», ни «модели выпуска ценных бумаг». Концепция общего уровня финансовых услуг (financial services view) утверждает, что, во-первых, основное значение имеет качество и доступность финансовых услуг, во-вторых, структура финансовой системы имеет вторичное значение, так как и банки, и рынки ценных бумаг решают сходные экономические задачи, в-третьих, банки и рынки ценных бумаг могут эффективно дополнять друг друга, усиливая конкуренцию в сфере корпоративного контроля, и предоставляя альтернативные способы финансирования инвестиций, наконец, разделение по типу финансовой системы не объясняет различий в темпах долгосрочного экономического роста и создания новых компаний. Тем не менее, связь между правовой системой и финансовой системой является аксиоматичной. Обзор и данные по странам см.: Рубцов Б.Б. Современные фондовые рынки. – М., Альпина, 2007; его же: Тропинка к процветанию // Эксперт, 2005, № 44, с. 70–76.

коллегия с участием профсоюзов предпринимателей, правозащитников, уполномоченного по правам человека) могут привести к росту индекса Fraser Property в среднем на 3–4 пункта (до 7–8 пунктов).

Можно также отметить, что неопределенность как макроэкономическая, так и институциональная практически всегда негативно сказывается на инвестиционных процессах. Наличие стойкой отрицательной связи между уровнем инвестиций в ВВП и институциональными переменными, характеризующими уровень защиты прав собственности, находит подтверждение в ряде эмпирических исследований²⁰. Результаты анализа для большого массива стран показывают, что в странах с более благоприятной ситуацией в сфере прав собственности наблюдается ускорение инвестиционных процессов с лагом в 5 лет. Это означает, что *отсутствие институциональных преобразований или даже ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям может дать негативные последствия в динамике инвестиций уже в ближайшие годы либо послужить ограничением для роста инвестиций в основной капитал в экономике России.*

Очевидно, что данная тематика фактически безгранична; мы рассмотрим лишь два показательных примера. В 2006 г. в процессе IPO компании из России привлекли не менее 17 млрд долл., а путем размещения рублевых облигаций – еще около 17 млрд долл. При этом, согласно данным Росстата, из 17 млрд долл., полученных от размещения акций, только 2,5 млрд долл., или 14,7% от собранных средств, были направлены на инвестиции в основной капитал. Еще более парадоксальной является статистика использования 17 млрд долл., вырученных от размещения корпоративных облигаций. Только 60 млн долл. из указанной суммы, или 0,4%, были направлены на создание нового основного капитала. Конечно, можно сделать скидку на неточности в данных официальной статистики, однако в целом это вряд ли скорректирует основной вывод: средства, получаемые путем эмиссии акций и облигаций, не инвестируются в основной капитал и соответственно не влияют на экономический рост. Можно предположить, что основной поток данных средств направляется на рефинансирование долгов и приобретение их у действующих владельцев. На современном российском фондовом рынке происходят процессы, которые в конце 1980-х годов имели место на рынке США, известные как финансирование сделок LBO (leverage-buy-out) за счет эмиссии мусорных облигаций и IPO. Суть сделок состояла в массовом заимствовании средств на фондовом рынке с использованием кредитного рычага в целях скупки компаний и приобретения их активов. Главный риск подобных сделок – низкая эффективность приобретаемых компаний, которая может оказаться недостаточной, чтобы расплатиться с долгами за их покупку. В США рынок мусорных облигаций завершился громким крахом компаний-заемщиков в 1989 г.

²⁰ Clague C. Introduction, in Clague C. ed., *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Другой пример. В 2006 г. доля рыночной капитализации ВВП увеличилась до 92,7% по сравнению с 61,5% за предшествующий 2005 год. В этом же году Россия стала одним из мировых лидеров по привлеченным прямым иностранным инвестициям. На этом фоне доля внутреннего кредита в ВВП за год, снизившаяся в 2005 г. с 25,9 до 20,6% ВВП, в 2006 г. осталась практически на уровне прошлого года. Разрыв между показателями капитализации и внутреннего кредита свидетельствует о серьезных диспропорциях между уровнем развития банковской системы и ростом российских компаний (более подробный анализ соответствующих диспропорций см. в разделе 5.4).

Проблему взаимовлияния защиты прав собственности и финансовых рынков можно также рассматривать в контексте трансплантации правовых норм. Ряд исследователей относит правовую систему, существовавшую в свое время в Советском Союзе, к наименее восприимчивым к трансплантации правовых норм. Особые трудности в данном случае вызваны вовсе не тем, что в ходе пост-коммунистических правовых реформ осваивались такие нормы законодательства, которые недостаточно эффективны, по крайней мере, с экономической точки зрения. Как отмечают К. Пистор, М. Рейзэр и С. Гельфер, многие государства, ранее входившие в Советский Союз, получали техническую помощь от Соединенных Штатов, сегодня они могут похвастаться замечательной защитой прав инвестора. На бумаге, если верить документам, эти права защищены лучше, чем в некоторых странах, характеризующихся наиболее высоким уровнем развития, например, во Франции или Германии. Маловероятно, однако, что высокому уровню этих правовых норм в обозримом будущем будет соответствовать столь же высокий уровень развития финансовых рынков²¹.

5.1.4. Правовая система versus защита прав собственности

Рассматривая данную проблематику, со всей очевидностью можно выделить два направления – во-первых, качество и своевременность законодательства, во-вторых, ограничения, которые системная коррупция накладывает на эффективность правоприменительной практики (помимо собственно качества механизмов инфорсмента). Как и вопросы взаимовлияния проблем защиты прав собственности и финансовой системы, данная тематика исключительно многогранна. Рассмотрим лишь несколько показательных тенденций.

С точки зрения решаемых в законодательстве проблем весьма характерной является эволюция задач, которые ставятся в среднесрочных программах социально-экономического развития в 2000-е годы (табл. 4).

²¹ Pistor K., Raiser M., Gelfer S. Law and Finance in Transition Economics. – Economics of Transition, July 2000, Vol. 8, N 2, pp. 325-368

Таблица 4

**Базовые цели и задачи основных институциональных преобразований
в программах российского Правительства в 2000-е годы**

Направления экономической политики	План действий Правитель- ства РФ в области соци- альной политики и модер- низации экономики на 2000–2001 годы, утвер- жден распоряжением Пра- вительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р (в редакциях)	Программа социально- экономического развития на среднесрочную пер- спективу (2002–2004 го- ды), утверждена распоря- жением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р	Программа социально- экономического развития на среднесрочную пер- спективу (2006–2008 го- ды), утверждена распоря- жением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р
Защита прав соб- ственности	Реализация мер по активиза- ции защиты прав собствен- ности для содействия созда- нию благоприятного делового климата	Формирование благоприят- ного делового климата на основе неприкосновенности прав собственности и дейст- венности механизмов, обес- печивающих переход прав на имущество	Обеспечение надежной защи- ты прав собственности, ре- формирование правоохрани- тельной и судебной системы, развитие независимых и об- щественных средств массо- вой информации, институтов гражданского общества
Приватизация	Приватизация значительной части ФГУП и находящихся в федеральной собственности акций	Базирование приватизации на признании равенства его приобретателей (покупате- лей)	Повышение эффективности проведения приватизации и ускорения темпов реформи- рования госсектора
Управление госу- дарственной соб- ственностью	Повышение эффективности управления государственным имуществом	Качественное повышение эффективности управления имуществом и деятельности предприятий госсектора экономики	Совершенствование законо- дательства, направленное на оптимизацию госсектора, повышение эффективности использования имущества.
Корпоративное управление и защита прав ак- ционеров	Разработка Кодекса корпора- тивного поведения	Создание механизмов защи- ты имущественных прав ак- ционеров. Совершенствование законо- дательства и формирование судебных механизмов защи- ты интересов акционеров	Совершенствование меха- низмов защиты прав акцио- неров. Соблюдение в законодатель- стве баланса прав и интере- сов различных групп акцио- неров
Банкротство и защита прав кредиторов	Обеспечение защиты прав кредиторов, собственников, акционеров (участников) ре- организуемых и ликвидируе- мых организаций	Формирование правового режима эффективной защи- ты интересов кредиторов и собственников	Обеспечение баланса прав, интересов и ответственности участников дел о банкротстве и процедур банкротства
Развитие фондо- вого (финансово- го) рынка	Создание условий для разви- тия инвестиционных институ- тов. Увеличение числа финансо- вых инструментов. Развитие инфраструктуры и налогового режима. Совершенствование меха- низмов регулирования фон- дового рынка	Повышение роли фондового рынка в привлечении инве- стиций. Создание условий для разви- тия институциональных инве- сторов. Стимулирование инвести- ционной активности. Развитие инфраструктуры	Расширение спектра финан- совых инструментов. Создание равных конкурент- ных и комфортных условий деятельности участников фи- нансового рынка. Совершенствование системы регулирования, налогового режима и инфраструктуры рынка
Развитие рынка земли и недвижимости	Обеспечение условий для эффективного использования и развития недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан	Существенное расширение правовых основ для развития рынка недвижимости. Создание системы правового государственного и муни- ципального регулирования рынка недвижимости	Вовлечение земли и недви- жимости в хозяйственный оборот

Безусловно, формальный прогресс по конкретным направлениям институциональных преобразований (которые в том числе фиксировались в сред-

несрочных программах в качестве рабочих задач и так или иначе постепенно решались) очевиден. Среди наиболее значимых достижений 2000-х годов – модификация закона «Об акционерных обществах» 2001 г., новые законы «О банкротстве (несостоятельности)» и «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г., разработка новой редакции законодательства о конкуренции в 2005–2006 гг., принятие летом 2006 г. Концепции совершенствования корпоративного законодательства до 2008 года, отдельные пункты которой уже реализованы (модификация ст. 80 закона «Об акционерных обществах» и др.), разработка целого ряда процессуальных новаций в сфере корпоративных конфликтов в 2006–2007 гг. и др.

Тем не менее, как видно из *табл. 4*, для периода 2000–2008 гг. *базовые цели видоизменяются незначительно*. Общий вывод о стагнации институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы чересчур амбициозен, однако приведенное сопоставление дает основания для предположения о низкой интенсивности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов в долгосрочном периоде.

Подтверждением данного тезиса может служить и перечень нескольких значимых законодательных актов, необходимость принятия которых обсуждается с разной степенью интенсивности с конца 1990-х годов: «О реорганизации и ликвидации коммерческих организаций», «Об аффилированных лицах», «Об ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации» («Об инсайдерских сделках»), «О саморегулируемых организациях», «О национализации в РФ», «О центральном депозитарии» и др. Причины длительного непринятия каждого из этих актов весьма различны, однако потребность в создании ясных правовых рамок по этим вопросам остается значительной.

Хроническое *отставание законодательства от экономических реалий* можно проиллюстрировать на примерах, связанных с защитой прав собственности (*табл. 5*).

Характерной в данной связи является одна из наиболее широко обсуждаемых сегодня проблем – слияния и поглощения, или, в обывательско-газетной терминологии, проблема «рейдерства». Сами по себе враждебные захваты никого не удивляли и в 1990-е годы, а стабильный рост объемов сделок слияний и поглощений (без государственных холдингов) характерен для всех 2000-х годов. По имеющимся оценкам, в 2006 г. объем сделок слияний и поглощений с участием российских компаний составил около 55–60 млрд долл., что примерно соответствует уровню 2005 г. (www.mergers.ru); аналитики Ernst & Young называют цифру 65 млрд долл. (т.е. рост на 1/3 по сравнению с 2005 г.). В 2007 г. рынок слияний и поглощений с участием российских компаний может увеличиться в стоимостном выражении на 25–30% или больше, если в 2007 г. будут осуществляться масштабные сделки с акциями энергокомпаний и за рубежом.

Таблица 5

**Примеры инерционного характера законодательства,
1990–2000-е годы**

Проблема	Период наибольшей остроты	Законодательное решение	Основной (вероятный) мотив решения	Следствие
Размывание пакетов акций миноритариев	1995–2000 гг.	Поправки в закон «Об акционерных обществах» 2001 г.	Завершилась в основном консолидация в крупных компаниях	Проблема перестала быть актуальной по экономическим причинам
Трансфертные цены в ущерб миноритариям	1995 – начало 2000-х годов	Изменения в Налоговый кодекс РФ начала 2000-х годов	Политические мотивы	Избирательное давление на крупные компании
Вывод государственных активов и бесконтрольность менеджмента ГУП	Все 1990-е – начало 2000-х годов	Закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г.	Стратегическое решение постепенной ликвидации института унитарных предприятий	Для имеющих административный ресурс ГУП введенные ограничения формальны
Банкротство как инструмент захвата предприятий	1998–2002 гг.	Закон «О банкротстве» 2002 г.	Публичная кампания против захватов через банкротства	Рынок захватов использует другие инструменты: суды, реестры, подлог документов и др.)
Враждебные поглощения (рейдерство) предприятий	2002–н.в.	Проекты поправок в процессуальной сфере 2007 г.	Публичная кампания против рейдерства	–
Враждебные захваты земли (прогноз)	2006 – среднесрочно	Существующие проекты усиливают неопределенность и коррумпированность сделок	Проблема интенсификации конфликтов в данной сфере практически не ставится	–
10-летний срок давности по приватизационным сделкам	2000–н.в.	Снижение срока давности до 3 лет, 2005 г.	Демонстрация усилий по защите прав собственности	Судебная практика легко преодолевает изменение срока давности. Для многих решений достаточно исполнительного производства

Проблема «враждебных поглощений» (причем только тех, которые не относятся к корпоративному праву и классическому «рейдерству» – скупке акций, а основываются на подделке документов, т.е. лежат в сфере уголовного права и коррупции) в общем объеме сделок не выглядит значительной. По данным МВД, в 2005 г. объем спорных активов составил около 200 млрд рублей, или примерно 12 % от общего объема сделок слияний и поглощений 2005 г. Однако именно она последние несколько лет вызывает наибольший общественный (или псевдо-общественный) протест. Целый комплекс поправок в Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК РФ), Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), Налоговый кодекс РФ и другие акты в январе 2007 г. был внесен Правительством в Государственную Думу (введение понятия «корпоративный спор», возможность для миноритариев объединять иски в «коллективный иск», объединение всех составляющих корпоративного спора в единый процесс в арбитражном суде по месту регистрации ответчика, урегулирование обеспечительных мер и др.). Тем не менее, с

учетом уголовного характера наиболее одиозных захватов проблема не решается только в рамках корпоративных и процессуальных поправок.

Не менее важно и другое. По многим оценкам, уже в 2006–2007 гг. проблема «рейдерства» становится все более актуальной в сфере земельной собственности. По оценкам ИЭПП (см. раздел 5.3), существующее законодательство не только не формирует адекватных условий для передачи земельных участков в собственность, но, напротив, имеет тенденцию к усилению двойственности толкований и расширению зоны административного произвола. В качестве примера²² приведем только некоторые актуальные проблемы, касающиеся перехода в собственность земельных участков приватизированных предприятий:

- необоснованное исключение федеральными и региональными властями значительного числа земельных участков из числа земель, подлежащих выкупу;
- неприемлемая для большинства предприятий стоимость выкупа земельных участков, отсутствие льготных цен для действующих малых и средних предприятий, механизмов рассрочки платежей, а также кредитования в целях обеспечения доступа к выкупу земельных участков более широкого круга предприятий;
- установление рядом субъектов федерации максимально высоких размеров выкупа земельных участков, а также завышенной кадастровой стоимости земли;
- административный произвол в сфере определения границ земельных участков, связанный с несовершенством градостроительного законодательства;
- проблемы взаимодействия федеральной власти и власти субъектов РФ в сфере разграничения собственности на землю, а также в сфере распределения доходов от продажи и аренды земли.

Особенно важную роль в «политико-правовой инфраструктуре», обеспечивающей условия для стабильного экономического роста, играет, по видимому, принцип разделения властей, лежащий в основе современного

²² Заметим только, что не менее острые аналогичные проблемы существуют в других сферах земельных отношений. Например, в Москве, несмотря на предусмотренные новым Жилищным кодексом РФ права собственников жилых помещений, практически нереально пока произвести «формирование» земельного участка под многоквартирным домом (с приватизированным жилым фондом, т.е. не новой застройки) в целях последующей реализации права общей собственности на землю. Одним из формальных и, видимо, весьма надуманных, предлогов для отказа является необходимость предварительного размежевания границ между внутримосковскими территориальными единицами. Градостроительные планы развития административных округов Москвы не утверждаются законодательно *в деталях* на долгосрочную перспективу, что создает возможность «оперативных» исправлений в зависимости от конъюнктуры и конкретных интересов. И в том, и в другом случае прямым результатом является спонтанная «точечная» застройка земельных участков, в том числе тех, которые могут быть отнесены к уже существующим многоквартирным домам. Хорошо известны также конфликты 2000-х годов, связанные с принудительным переселением из псевдоаварийных домов в центре Москвы.

правового государства. Решения тех инстанций, которые на практике выступают в роле арбитра, следящего за реализацией собственности, контрактных обязательств и контролирующего соблюдение правил рыночной игры, должны свидетельствовать о *реальной* независимости судебной системы от исполнительной власти.

Вместе с тем характерной особенностью институционального развития как 1990-х, так и 2000-х годов является *формирование «двойного стандарта» и различных правил рыночной игры для разных классов участников*. Культивирование «двойного стандарта» для частных (псевдо-частных) собственников на уровне РФ и регионов создает непреодолимые препятствия как формированию благоприятного институционального окружения в целом, так и локальным институциональным изменениям в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т.д.

Другими словами, наличие «двойного стандарта» приводит к тому, что рыночные механизмы эффективно выполняют свои функции на ограниченном пространстве, которое в контексте тезиса о формировании в России модели «государственного капитализма» (см. раздел 5.2) имеет тенденцию к сокращению. Хотя долгосрочные задачи обеспечения устойчивости и адаптивности институционального окружения (применительно к рыночным механизмам) остаются актуальными, бесспорным приоритетом является формирование базовых предпосылок для их реализации – законодательного, процессуального, судебного и регулятивного обеспечения единых рыночных правил. Особо следует подчеркнуть, что единственным относительно эффективным ограничением применения различных правил в системе «двойного стандарта» может быть только независимый институт судопроизводства, вынужденный в данном случае брать на себя функцию унификации правил для всех рыночных игроков. Соответственно перспектива развития хозяйственных институтов, стимулирующих экономический рост в России, в значительной степени обусловлена современными проблемами функционирования и качества политических институтов.

Идеальной иллюстрацией «двойного стандарта», а также того, что представляет собой частная собственность в современной России, и насколько значима в отличие от современного западного мира ее причастность к верховной политической власти, как, например, в странах Древнего Востока, могут служить два кардинально противоположных сценария завершения бизнеса, создававшегося примерно одинаковыми (отнюдь не всегда законными) методами в течение практически одинакового периода (около 10 лет) и в равной степени благополучного с экономической точки зрения. Первый – разгром компании и фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понятным причинам не обсуждался («ЮКОС»). Эти процессы продолжались в 2006 г. и, по всей видимости, должны завершиться в 2007 г. окончательным разделом активов «ЮКОСа» в процессе банкротства. Второй – сделка по приобретению

«Газпромом» «Сибнефти», принесшая основному бенефициару компании 13 млрд долл. и давшая возможность легитимно распоряжаться ими в России и за рубежом, включая возможности приобретения новых активов в России в 2006 году. Между этими крайними вариантами – широкий спектр возможных компромиссных решений, в русле классической традиции относимых к категории «предложений, от которых невозможно отказаться». Указанные сделки также весьма трудно отнести к рыночным, поскольку при видимости справедливой рыночной цены в распоряжении государства всегда остаются аргументы из «дела ЮКОСа».

Наконец, системным фактором, также на протяжении 1990–2000-х годов воздействующим на состояние институциональных преобразований, является *коррупция*.

Как было отмечено выше, чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

Такие зависимости, складывающиеся в «порочный круг», обусловлены потенциальными изменениями в распределительных отношениях – очевидной ситуацией, при которой утверждение новых политических и экономических институтов во многих случаях наталкивается на (иногда явно, но чаще скрыто) сопротивление тех чиновников, которым удастся извлекать (нелегитимные) частные выгоды из существующих норм и решений. При некоторых условиях может складываться ситуация, когда эффективные рыночные взаимодействия подменяются соперничеством на «политических рынках», борьбой бюрократических интересов. Подобные цели не могут быть непосредственно афишированы. Поэтому для «регуляторов» характерна постоянная апелляция к интересам тех или иных групп участников рынка. Именно под этим флагом «регуляторы» часто реализуют собственные интересы и устремления²³.

Не уходя в детали, применительно к России приведем лишь весьма показательное высказывание: «Российскую хозяйственно-политическую систему бессмысленно характеризовать беззубым термином «коррупция». Это мало дает для ее понимания. Ее следует характеризовать как механизм, работающий на принципах коррупционной лояльности»²⁴.

В настоящее время существуют самые разнообразные оценки масштабов коррупции в России, при этом практически все исследователи констатируют рост коррупции в 2000-е годы. По оценке заместителя генерального прокурора РФ А. Буксмана, ее объем составляет около 240 млрд долл. в год (методика расчета неизвестна). По данным фонда «Индем», интенсивность деловой коррупции в 2001–2005 гг. снизилась на 20%, однако многократно

²³ См., например: Яковлев А.А. Возможные стратегии экономических агентов по отношению к институтам корпоративного управления / Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады МОНФ, № 148, 2003, с. 51.

²⁴ Рогов К. Механизм лояльности // Коммерсантъ, 2006, 13 ноября.

возрос ее объем (рост валовых взяток в 2001–2005 гг. составил, по оценке фонда, 900%), что связывается с растущим участием государства в экономике и, соответственно, объемом перераспределяемой ренты.

5.1.5. Госкапитализм versus разгосударствление

Проблема границ вмешательства государства в сферу отношений собственности так же стара, как и сама собственность²⁵. Джон Локк полагал, что политическая власть представляет собой «право создавать законы...для регулирования и сохранения собственности»²⁶. Как отмечают Э. Фуруботн и Р. Рихтер, для института экономики, основанной на частной собственности, основным является тот факт, что передача индивидуальных прав собственности осуществляется по сути добровольно. Следовательно, элементарные конституционные правила должны базироваться на принципе неприкосновенности прав личной собственности. Проблема, однако, заключается в том, что государство обладает властью, которую оно способно направить не только на защиту частной собственности, но и на ее изъятие²⁷. Соответственно, основополагающим условием функционирования рыночной экономики, наряду с конституирующими элементарными правилами, является также достоверное обязательство государства уважать частную собственность²⁸. Преуспевающим рынкам требуется не только адекватная система прав собственности и контрактного права, но и *безопасный в политическом смысле фундамент*, накладывающий жесткие ограничения на возможности конфискации богатства государством²⁹.

В современном мире ортодоксальный неоклассический (неолиберальный) подход к государству как основному источнику экономической нестабильности становится все более экзотическим как в англо-американской, так и европейской исследовательской традиции. «Есть мало оснований считать, что рынок мог бы функционировать в ситуации, предполагающей негосударственную экономику»³⁰. Стандартный неоинституциональный набор функций государства, которые последнее получает вместе с правом принуждения (насилия) в соответствующих областях, включает спецификацию и защиту прав собственности, минимизацию информационной асимметрии участников

²⁵ В классификации Д. Норта первая экономическая революция состоялась именно тогда, когда происходил переход от кочевой к оседлой жизни и, соответственно, впервые потребовалась централизованная (на уровне первых прототипов государственного устройства) защита (гарантия) прав собственности на землю, которая обеспечила для собственников стимулы повышения эффективности и производительности. См: North D. Structure and Change in Economic History. – New York and London: Norton, 1981, p. 81.

²⁶ Локк Дж. Сочинения в трех томах. – М.: «Мысль», 1988, т. 3, с. 343.

²⁷ Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. – СПб, 2005, с. 335–337.

²⁸ North D.C. Economic Performance Through Time // American Economic Review, 1994, 84, pp. 359–368.

²⁹ Weingast B.R. Constitution as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, 149, pp. 286–311.

³⁰ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. – М., Аспект Пресс, 1995, с. 18.

рынка, обеспечение физических каналов обмена товарами и услугами, судебное (и иное в роли «третьей стороны») урегулирование контрактных и иных отношений, стандартизацию мер и весов, обеспечение производства общественных благ (оборона, наука, образование, здравоохранение). Государственное вмешательство имеет смысл также в тех случаях, когда возникает необходимость общественной компенсации тех или иных экстерналий, разграничения «достойных» и негативных с точки зрения общества потребностей³¹.

К концу 1990-х – началу 2000-х годов государственное присутствие в корпоративном секторе России (весьма широкое) было распылено в виде многих тысяч разрозненных, плохо или вообще неуправляемых унитарных предприятий и пакетов акций недавно созданных акционерных обществ практически во всех отраслях хозяйства. Интегрированные структуры, сформированные по инициативе государства и с его участием на начальном этапе приватизации, действовали в основном в топливно-энергетическом комплексе, а также в естественных монополиях.

Период 2000–2004 гг. характеризовался определенными усилиями по повышению эффективности управления распыленными активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, обеспечение функционирования воздушного и морского транспорта, почтовая связь. Повышение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением. Параллельно с этим начался процесс реструктуризации естественных монополий.

В этот же период заметно активизировались попытки установить (расширить) контроль за основными финансовыми потоками российской экономики и более широко – поставить бизнес в зависимость от государственных институтов, несмотря на решения по дерегулированию, административную реформу и планы дальнейшей приватизации. Главной особенностью 2005–2006 гг. стало смещение приоритетов в пользу прямого государственного участия в экономике³². Выделим некоторые характерные тенденции:

- активизация деятельности действующих государственных холдингов и компаний, которые встали на путь увеличения масштабов своего бизнеса и его диверсификации путем поглощений и слияний («Газпром», «Роснефть»);
- вовлечение в процессы имущественной экспансии новых «игроков» (ФГУП «Рособоронэкспорт», РАО «ЕЭС России»);

³¹ См.: Eggertsson T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, 1990; *Transaction Costs, Markets And Hierarchies*. Oxford, 1993 и др.

³² Подробно см.: Радыгин А. Россия в 2000–2004 годах: на пути к государственному капитализму? // *Вопросы экономики*, 2004, № 4, с. 42–65; Радыгин А., Мальгинов Г. Рынок корпоративного контроля и государство // *Вопросы экономики*, 2006, № 3, с. 62–85.

- политика интеграции разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в холдинговые образования становится второстепенной, однако новые структуры начинают активно, хотя и весьма выборочно, действовать на рынке корпоративного контроля как самостоятельные субъекты;
- выход экспансии за пределы топливно-энергетического сектора, хотя говорить о формировании многоотраслевых конгломератов пока преждевременно;
- смещение интереса от активов «проблемных» или «недобросовестных» с точки зрения госструктур компаний к активам «нейтральных» или «лояльных» собственников;
- более широкая практика таких методов, как доведение размера доли в уставном капитале компаний до величины, позволяющей оказывать решающее влияние на их деятельность;
- активное участие крупнейших госбанков (кредитование, гарантии, прямая скупка акций) в процессах расширения государственных участия в капитале компаний;
- необходимость политического согласования возможных крупных сделок как внутри страны, так и с участием зарубежных компаний – обязательная компонента проработки такого бизнес-решения.

Уже в 2005 г., по некоторым прогнозам, предполагалось, что в 2006–2007 гг. объектами национализации или поглощения со стороны государственных компаний могут стать «Норильский никель» (51 % акций, 8 млрд долл.), Промстройбанк (1,5 млрд долл.), Уральская горно-металлургическая компания – УГМК (5 млрд долл.), «Сургутнефтегаз» (62% акций, 20 млрд долл.), «Воссибнефтегаз» (130 млн долл.), «Томскнефть», «Самаранефтегаз», Ачинский НПЗ, Ангарская нефтехимическая компания (совокупно 8,5 млрд долл.), Сызранский НПЗ, Куйбышевский НПЗ, Новокуйбышевский НПЗ (0,5 млрд долл.), ТНК-ВР (50% акций в собственности российских акционеров – 9–10 млрд долл.), «Силовые машины» (450 млн долл.), «Уралкалий» (2 млрд долл.), «Сильвинт» (1 млрд долл.)³³.

Большая часть этих сделок пока не состоялась, однако это не означает, что в 2006 г. интенсивность государственной экспансии ослабла (см. также разделы 5.2 и 5.4). По расчетам аналитиков Альфа-банка, за год доля акций российских компаний, принадлежащих государству, выросла с 29,6 до 35,1%³⁴.

Активность только одного ОАО «Газпром» (причем на фоне роста внешней задолженности компании) в 2006 г. впечатляет:

- монополизирована разработка Штокманского месторождения;
- у консорциума Shell, Mitsubishi и Mitsui приобретен контрольный пакет в проекте «Сахалин-2» под угрозой прекращения проекта по причинам нарушения экологического законодательства (при этом в 2006 г. заявлено,

³³ Слияния и поглощения, 2005. № 12 (34). С. 13–15.

³⁴ Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости, 13 февраля 2007 г.

- что права на разработку всех новых месторождений энергоносителей на шельфе будут передаваться исключительно государственным компаниям);
- поглощены компании, занимающиеся разработкой одного из крупнейших в России Южно-Тайбейского газового месторождения;
 - приобретены крупные пакеты акций электроэнергетических компаний (РАО «ЕЭС России», Мосэнерго, ОГК-1, ОГК-2, ОГК-4, ОГК-6 и др.);
 - в начале 2007 г. приобретен контрольный пакет акций Сибирской угольной энергетической компании (СУЭК), добывающей 1/3 энергетических углей в России;
 - «Газпром» и «Роснефть» предложили выкупить доли российских акционеров в ТНК-ВР, а Газпром проявил заинтересованность в получении прав на 75%-ный пакет Ковыктинского газоконденсатного месторождения (одновременно с выставлением претензий к ТНК-ВР от налоговых, экологических органов и иных регулирующих органов). При этом аналитики отмечают заметное снижение темпов производства в нефтегазовой отрасли в 2005–2006 гг. по сравнению с 2000–2004 гг. как следствие перехода нефтегазовых активов под контроль государственных корпораций³⁵, а также появление в газовом балансе страны, начиная с 2007 г., дефицита газа для внутреннего потребления.

Одной из сделок 2006 г. на рынке слияний и поглощений с участием государственных компаний стала покупка осенью ФГУП «Рособоронэкспорт» 66% акций ведущего производителя титана (30% мирового производства) и магния ОАО «ВСМПО-Ависма»³⁶ (стоимость сделки – 700 млн долл.). В тени данного события осталось приобретение дочерней компанией «Рособоронэкспорта» «Оборонпромом» контроля над Электромашиностроительным заводом «ЛЕПСЕ» (Киров), одним из крупнейших российских предприятий по производству электрооборудования для оборонной и автомобильной промышленности.

Дальнейшие планы экспансии «Рособоронэкспорта» могут быть связаны с металлургией, причем не только в России. Уже летом 2006 г. руководство «Рособоронэкспорта» поднимало вопрос о целесообразности формирования государственного холдинга – монополиста в области производства специальных сталей. В начале 2007 г. «внучатая» компания «Рособоронэкспорта» ЗАО «Русспецсталь» приобрела 100% ОАО «Металлургический завод “Красный Октябрь”» (Волгоград). В числе его возможных в будущем приобретений называются Челябинский металлургический комбинат (ОАО «Мечел»), Запорожский титано-магниевый комбинат, Вольногорский и Иршанский горно-обогатительные комбинаты (ГОКи) на Украине, металлургические заводы «Электросталь» (г. Электросталь Московской области), «Серп и молот» (Мо-

³⁵ Милов В. Эхо передела собственности // Forbes, февраль, 2007, с. 30.

³⁶ В 1998 г. контрольный пакет акций «Ависма» (г. Березники Пермской области) был приобретен Верхне-Салдинским металлургическим производственным объединением (ВСМПО), находящимся в Свердловской области, после чего произошла фактическая интеграция двух компаний.

сква), являющиеся производителями специальных марок сталей для оборонной промышленности.

Наращивание «Рособоронэкспортом» объема контролируемых активов, диверсификация его отраслевой структуры ввиду разного профиля деятельности соответствующих предприятий (вертолетостроение, металлургия, автомобильная и оборонная промышленность) является стимулом к возможной реорганизации самого «Рособоронэкспорта», которая может состояться в виде создания управляющей компании, целиком принадлежащей государству. Ее дочерними компаниями могут стать контролируемые предприятия, включая собственно «Рособоронэкспорт» как организация, получившая монопольное право на осуществление военно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Некоторые из дочерних компаний в дальнейшем могут осуществить дополнительную эмиссию акций.

Функции одного из крупнейших государственных финансовых институтов – Внешторгбанка (99,9% акций в собственности РФ) не ограничиваются участием в процессах расширения присутствия государства в банковском секторе, где общий объем сделок по слияниям и поглощениям не превышал в 2006 г. 3,5 млрд долл. (например, поглощение Промстройбанка (Санкт-Петербург). В 2006 г. банк участвовал в выкупе акций АЛРОСА, поглощениях, осуществлявшихся структурами «Рособоронэкспорта» и др.

Кардинально противоположные процессы были характерны в 2005–2006 гг. для приватизации (см. раздел 5.2). В весеннем (2006 г.) Послании президента РФ Федеральному Собранию необходимость приватизации была лишней раз подтверждена («государство должно оставить в своей собственности только то имущество, без которого не сможет выполнять свои функции»).

Несмотря на формальное число выставляемых на продажу пакетов акций и решений о преобразовании унитарных предприятий, ситуация близка к кризисной. Не менее 50% сделок ежегодно откладывается в силу отсутствия спроса, а качество управления государственным имуществом мало отличается от уровня 1990-х гг. По всей видимости, ситуация в данной сфере прямо связана с модификацией взглядов на роль государственного сектора в экономике России³⁷.

С одной стороны, одной из задач 2006–2008 гг. является создание, по крайней мере, *видимости* завершения приватизации как компонента институциональных реформ – реализации федеральных пакетов акций и преобразования сектора ГУП. Эффективность процесса как для государства, так и для затрагиваемых предприятий является в данном случае вторичной по отношению к возможным политическим дивидендам. С другой стороны, набирающая обороты имущественная экспансия государства, будь то общеэкономическая стратегия, тривиальный передел собственности в пользу окол властных кланов или сопротивление заинтересованных министерств, объективно выводит

³⁷ Показательно, что в апреле 2006 г. руководитель РФФИ Ю. Петров заявлял о том, что в результате приватизации в стратегических отраслях российской экономики должны сформироваться 30–40 крупных государственных холдинговых структур.

из приватизационного процесса наиболее значимые или рентабельные среди остающихся в государственной собственности активы.

5.1.6. Стабильность *versus* стагнация

Проблема стабильности структур собственности и правил присвоения, оборотной стороной которой является проблема защиты прав собственности, является для современных реалий России наиболее принципиальной. Известный шотландский философ и экономист Дэвид Юм утверждал, что никто не может сомневаться, что договор о распределении собственности и о *стабильности обладания ею* – это наиболее необходимое обстоятельство для устройства человеческого общества, и что после заключения соответствующего соглашения немного остается сделать. «Стабильность владения», наравне с «передачей собственности посредством согласия» и «исполнением обещаний», являются тремя основными естественными законами (в терминах доктрины естественного права)³⁸. Значимость стабильности соответствующих отношений для переходной экономики подчеркивается в некоторых случаях отождествлением институциональных проблем и формирования развитой системы отношений частной собственности.

Наиболее пессимистичный прогноз развития отношений собственности в России можно представить следующим образом³⁹. Проблема состоит в том, что в российской действительности пока не нащупываются конструктивные выходы из континуума передельной власти-собственности⁴⁰. Последняя имеет все основания для своего перманентного воспроизводства. Все локально индивидуальные флуктуации корпоративных или местечковых моделей бизнеса, сходных с частной собственностью, будут снова и снова выходить на власть-собственность в силу ее имманентной логики, которая задает модель поведения так называемого частного предпринимательства. Практическая логика здесь следующая: собственность, персонифицированная конкретными лицами, для реализации своих частных интересов будет выходить на власть, все более срастаясь с ней, используя такой симбиоз как гарантию от «наездов» со стороны власти, а власть при наличии в стране «легитимной» частной собственности станет по-прежнему стремиться к обладанию объектами собственности, снова увязая в коррупции и получая престижные позиции топ-менеджмента в так называемом крупном частном бизнесе. Тем самым

³⁸ Hume D. A Treatise of Human Nature. Ed. by Mossner E.C. London, 1969, p. 578.

³⁹ См.: Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? // Вопросы экономики, 2006, № 1, с. 152–153.

⁴⁰ Понятие «власть-собственность», введенное Л. Васильевым, означает, прежде всего, тотальность данной экономической категории для всего социума, это «синкретическая цельность власти и собственности, где они еще не расчленимы, они представляют единый феномен – «власть-собственность»: власть (владение) рождает понятие и представление о собственности, собственность рождается как функция владения и власти» (Васильев Л. История Востока. – М., Высшая школа, 2001, т. 1., с. 42.). Термин «передельная собственность» есть вариация «власти-собственности» применительно к исторической специфике русского государства.

модель власти-собственности будет воспроизводиться вновь и вновь. Но российская власть-собственность не была бы передельной, если бы периодически новые команды чиновников, приходящие во власть с помощью «демократических процедур», не решали бы «более справедливо» прежние проблемы (сделки приватизации, даже если срок исковой давности сокращен до трех лет и др.). Таковы задающие «рамочные условия».

В современной НИЭТ стабильность институционального окружения описывается посредством следующих основных критериев: 1) общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления *долгосрочных* инвестиций – как ключевой; 2) политическая и правовая устойчивость; 3) дееспособность судебной системы; 4) культура контрактов и «обязательств, внушающих доверие». Практически ни один из указанных критериев не позволяет пока говорить о достижении относительной зрелости созданных в России за последние 15 лет институтов. Напротив, вышесказанное дает основания для следующих выводов.

1) Сложившаяся в 2000-е годы асимметрия экономических и политических факторов развития российской экономики завуалирована пока общими показателями экономического подъема, нестабильной сырьевой конъюнктурой, показателями состояния государственных финансов (профицит бюджета, объемы Стабилизационного фонда, золотовалютные резервы), показателями исключительной доходности российского фондового рынка. В 2000-е годы возрастает негативное влияние со стороны фактора «государства», тогда как качество «рыночных факторов» постепенно возрастает. Вывод о *разнонаправленности действий «государства» и «рынка»* в России 2000-х годов подтверждается данными социологических опросов и страновыми рейтингами.

2) В *долгосрочном периоде* проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и политических факторов развития российской экономики приобретает критичный характер, прежде всего, в контексте роли политических институтов для формирования эффективных экономических институтов, тем более если исходить из вполне реалистичного предположения о конъюнктурном характере источников текущего экономического роста, бюджетных доходов и финансирования социальных программ.

3) В 2000-е годы происходит *сжатие потенциальной социальной базы* для опосредованного (через политическое представительство) формирования эффективных экономических институтов. Напротив, те институциональные механизмы, которые уже в 1990-е годы препятствовали расширению спроса на эффективные экономические институты, в модифицированном виде действуют и сегодня. Если до начала 2000-х годов (при всей условности терминологии) речь шла о модели «олигархического капитализма», в настоящее время наиболее характерным термином стал «*государственный капитализм*» в его *российском варианте*.

4) В середине 2000-х годов риски, приносимые в предпринимательскую деятельность (легальных ее видах и формах) институтами и регулятивной деятельностью государства, остаются не менее значимыми, однако заметно возросло значение нового фактора: государство все более явно восстанавливает свое *прямое вмешательство в экономику*. При этом существует значимая вероятность взаимосвязи между расширением прямого и косвенного присутствия государства в экономике и *ростом объемов коррупции* в 2000-е годы.

5) Взаимовлияние таких институтов, как защита прав собственности и финансовая система, в их существующем виде имеет скорее всего *негативный* характер. Отсутствие институциональных преобразований или ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям может дать негативные последствия в динамике инвестиций уже в ближайшие годы либо послужить ограничением для роста инвестиций в основной капитал в экономике России.

6) На всем протяжении 2000–2008 гг. *базовые цели среднесрочных социально-экономических программ видоизменяются незначительно*. Общий вывод о стагнации институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы чересчур амбициозен, однако приведенное сопоставление дает основания для предположения о неадекватности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов в долгосрочном периоде. При этом можно говорить о *хроническом отставании законодательства от экономических реалий*.

7) Характерной особенностью институционального развития 2000-х годов является *формирование «двойного стандарта» и различных правил рыночной игры для разных классов участников*. Культивирование «двойного стандарта» на уровне РФ и регионов создает непреодолимые препятствия как формированию благоприятного институционального окружения в целом, так и локальным институциональным изменениям в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т.д.

8) Для конца 1990-х – начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичной сферой являлось состояние правоприменения (инфорсмент). В середине 2000-х годов, по всей видимости, акценты сменились: хотя болезни российской системы правоприменения сохраняют свою остроту, происходит определенный сдвиг в рамках хозяйственного законодательства (и его интерпретаций), с одной стороны, значимо повышающий неопределенность последствий тех или иных хозяйственных решений для бизнеса с точки зрения ответных действий государства, с другой, заметно ужесточающий режим взаимоотношений государства и частного бизнеса. Проблемы правоприменительной системы России, дополненные тенденцией к расширению зоны неопределенности и восстановлению жестких законодательных норм, *заметно расширяют зону риска в сфере прав собственности*.

5.2. Трансформация государственного сектора и политика в сфере имущественных отношений

5.2.1. Состояние государственного сектора: количественный аспект

Как и в предыдущие годы, общая количественная характеристика государственного сектора по состоянию на середину 2006 г. была дана в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2007 год и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг., которые были утверждены распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1184-р. Этот документ содержит данные о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на 1 июня 2006 г.

Рассмотрим подробнее количественную динамику субъектов указанных организационно-правовых форм по каждому из субсекторов госсектора на федеральном уровне за последние годы.

Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже в *табл. 6* представлена динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2003–2006 гг.

Таблица 6

Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2003–2006 гг.

Отрасль	на 1 июня 2003 г.		на 1 июня 2004 г.		на 1 июня 2005 г.		на 1 июня 2006 г.		% к 1 июня 2005 г.
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
Непроизводственная сфера	4357	44,2	4069	44,1	3617	43,6	1817	25,3	50,2
Промышленность, в т. ч.	2224	22,6	2064	22,4	1870	22,55	1624	22,6	86,8
- машиностроение	908	9,2	827	8,95	734	8,85	660	9,2	89,9
- легкая промышленность	193	2,0	193	2,1	194	2,3	187	2,6	96,4
- промышленность строительных материалов	81	0,8	80	0,9	68	0,8	55	0,75	80,9
- пищевая промышленность	60	0,6	61	0,65	55	0,7	55	0,75	100,0
- металлургия	49	0,5	37	0,4	34	0,4	30	0,4	88,2
- химия	46	0,5	43	0,5	39	0,5	34	0,5	87,2
- другие отрасли промышленности	887	9,0	823	8,9	746	9,0	603	8,4	80,8
Сельское хозяйство	1329	13,5	1237	13,4	1111	13,4	913	12,7	82,2
Строительство	1035	10,5	978	10,6	903	10,9	752	10,5	83,3
Транспорт и связь	851	8,6	809	8,8	725	8,75	612	8,55	84,4
Лесное хозяйство	64	0,6	65	0,7	67	0,8	53	0,75	79,1
Прочие отрасли	—	—	—	—	—	—	1407	19,6	—
Всего	9860	100,0	9222	100,0	8293	100,0	7178	100,0	86,6

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы, Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из табл. 6, общая численность ФГУПов за 3 года (между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2006 г.) сократилась на 2682 ед., или почти на 27,2%, в том числе между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. – на 13,4%. При этом за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. сокращение количества унитарных предприятий по абсолютной величине (1115 ед.) было наибольшим по сравнению с сокращениями между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. (929 ед.) и между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2003 г. (638 ед.).

Сопоставление отраслевой структуры ФГУПов представляется не вполне корректным ввиду того, что в 2006 г. в ней появилась новая категория «прочие отрасли», которые не попадают в базовую классификацию отраслей (19,6% всех ФГУПов). Вследствие этого доля унитарных предприятий непроизводственной сферы значительно сократилась: до 25,3% против 43,6% на середину 2005 г. Что касается отраслей, попавших в базовую классификацию, то удельный вес почти всех из них (сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь, лесное хозяйство) несколько сократился; доля промышленности осталась прежней. Среди промышленных ФГУПов наибольшим удельным весом выделялись предприятия машиностроения (9,2%) и легкой промышленности (2,6%), причем удельный вес этих отраслей по сравнению с серединой 2005 г. несколько вырос.

Самые крупные (по абсолютной величине) сокращения количества унитарных предприятий за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. имели место в сельском хозяйстве (198 ед.), строительстве (151 ед.), на транспорте и в связи (113 ед.). Если оценивать количество унитарных предприятий на 1 июня 2006 г. в % от их численности на 1 июня 2005 г., то можно констатировать, что наибольшие (более чем на 15%) сокращения имели место в лесном хозяйстве, промышленности строительных материалов, строительстве, на транспорте и в связи⁴¹. При всем этом в пищевой промышленности количество ФГУПов осталось неизменным.

Необходимо подчеркнуть, что анализ динамики количества ФГУПов⁴² исходил из их численности на конкретную дату, что позволяет судить только о наиболее общей тенденции, которая заключается в сокращении масштабов этого субсектора. Имеющаяся статистика не позволяет оценить демографию данной категории хозяйствующих субъектов, масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т. е. действий, результирующей которых и является численность на определенный момент времени. Анализ отраслевой структуры ФГУПов показывает, что, если абстрагироваться от происходивших изменений в классификации, то удельный вес предприятий, относящихся к сопоставимым отраслевым группам, менялся незначительно.

⁴¹ Без учета блока отраслей непроизводственной сферы, данные по которому не сопоставимы из-за выделения в 2006 г. «прочих отраслей», чего не было в 2005 г.

⁴² То же относится и к последующему анализу количества АО с федеральными пакетами акций.

**Акционерные общества, акции которых находятся
в федеральной собственности**

Количественная динамика и отраслевая структура хозяйствующих структур данной организационно-правовой формы в 2003–2006 гг. представлена ниже (табл. 7).

Таблица 7

**Динамика и отраслевая структура акционерных обществ,
акции которых находятся в федеральной собственности либо
в отношении которых используется специальное право
«золотая акция» в 2003–2006 гг.**

Отрасль	на 1 июня 2003 г.		на 1 июня 2004 г.		на 1 июня 2005 г.		на 1 июня 2006 г.		% к 1 июня 2005 г.
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
Непроизводственная сфера	1918	45,6	1781	45,6	685	18,1	356	9,6	52,0
Промышленность, в т. ч.	1350	32,1	1253	32,1	2078	54,9	1772	47,6	85,3
- машиностроение	225	5,4	209	5,4	187	4,95	663	17,8	354,5
- пищевая промышленность	43	1,0	40	1,0	54	1,4	141	3,8	261,1
- металлургия	34	0,8	32	0,8	28	0,75	101	2,7	360,7
- промышленность строительных материалов	21	0,5	20	0,5	19	0,5	53	1,4	278,9
- химия	19	0,4	18	0,5	46	1,2	98	2,65	213,0
- легкая промышленность	16	0,4	15	0,4	9	0,2	27	0,75	300,0
- другие отрасли промыш- ленности	992	23,6	919	23,5	1735	45,9	689	18,5	39,7
Строительство	492	11,7	457	11,7	287	7,6	380	10,2	132,4
Транспорт и связь	383	9,1	356	9,1	459	12,1	396	10,6	86,3
Сельское хозяйство	46	1,1	43	1,1	229	6,1	363	9,7	158,5
Лесное хозяйство	16	0,4	15	0,4	45	1,2	99	2,7	220,0
Прочие отрасли							358	9,6	...
Всего	4205	100,0	3905	100,0	3783	100,0	3724	100,0	98,4

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из табл. 7, количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, за период между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2006 г. сократилось на 11,4%, в том числе между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. – на 1,6%. При этом за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. сокращение количества указанных АО по абсолютной величине (59 ед.) было вдвое меньшим, нежели аналогичный показатель за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. (122 ед.).

Как и в отношении ФГУПов, в отраслевой структуре АО с федеральными пакетами акций в 2006 г. была выделена новая категория – «прочие отрасли», которые не попадают в базовую классификацию отраслей (9,6% таких АО). В

результате этого примерно вдвое сократилась доля АО, относящихся к блоку отраслей непроизводственной сферы (с 18,1% на 1 июня 2005 г. до 9,6% на 1 июня 2006 г., или на 329 ед.). Помимо этого в качестве важного сдвига в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, можно отметить уменьшение удельного веса предприятий промышленности (с 54,9% на 1 июня 2005 г. до 47,6% на 1 июня 2006 г.), транспорта и связи (с 12,1 до 9,6%). Доля ряда отраслей, напротив, возросла: строительство (с 7,6 до 10,2%), сельское (с 6,1 до 9,7%) и лесное (с 1,2 до 2,7%) хозяйство.

При этом необходимо подчеркнуть, что уменьшение удельного веса промышленных АО с долей государства в капитале произошло в основном за счет специально выделенной группы «других отраслей промышленности», которые не относятся непосредственно к указанным в таблице (металлургия, машиностроение, химия, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая отрасли). Именно эта группа демонстрирует рекордное уменьшение своего вклада и по относительным (с 45,9 до 18,5%), и по абсолютным (на 1046 ед.) показателям.

По другим отраслям индустрии абсолютное количество АО с долей государства в капитале выросло, особенно значительно в машиностроении – на 476 ед. Весомый прирост наблюдался также в сельском хозяйстве (на 134 ед.) и строительстве (на 93 ед.). По темпам роста количества АО с федеральными пакетами акций на 1 июня 2006 г. относительно 1 июня 2005 г. лидировали машиностроение, металлургия и легкая промышленность, где данный показатель за год вырос в 3 и более раза.

Другой важной характеристикой субсектора акционерных обществ с участием государства в капитале является распределение хозяйственных обществ в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 8).

Таблица 8

Динамика акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство в 1999–2006 гг. (включая использование специального права «золотая акция»)

Дата	Количество акционерных обществ											
	всего		до 25%		от 25% плюс 1 акция до 50%		от 50% плюс 1 акция до 100% минус 1 акция		100 %		«золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	Всего	без акций
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1999 г.	3316/ 3896*	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580	**
1 января 2001 г.	3524* **	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
1 января 2002 г.	4407* ***	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750	**
1 января 2003 г.	4222	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	...	...

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/ 3791*	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524**	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481***	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243

* – в тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых участвует РФ. 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины;

** – общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций;

*** – акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях;

**** – ОАО, не считая акций 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций», либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям;

– 3791 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан, исходя из этой величины. Справочно: на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций»;

** – 3524 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 259 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины;

*** – 3481 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 243 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.

Источник: данные ведомственного сайта www.mgi.ru; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 13–14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 155. – М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004, с. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года) // Вестник Минимущества России, 2003, № 3, с. 4–5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России, 2003, № 4, с. 8; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Прогнозный план (программа)

федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 8*, период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. ознаменовался долгожданным коренным переломом в структуре федеральных пакетов акций в сторону повышения удельного веса тех АО, где размер находящейся в федеральной собственности доли акций позволяет органам власти оказывать решающее управляющее влияние на такие компании. За данный временной промежуток произошло резкое (почти в 2,8 раза) увеличение абсолютного количества АО, где все 100% акций находятся в федеральной собственности, что, несомненно, свидетельствует о существенном ускорении хода акционирования ФГУПов. Численность же всех прочих АО, где федеральный пакет не дотягивает до полноразмерного (100% акций), сократилась. Особенно заметно (почти в полтора раза) сократилось количество АО с миноритарными (до 25% капитала) федеральными пакетами акций; сокращение же количества АО с блокирующими и контрольными пакетами акций оказалось более скромным – на 20% и 16% соответственно.

В итоге по состоянию на 1 июня 2006 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляют чуть более 30% всех АО с долей государства, пакеты акций блокирующей величины (от 25% до 50% капитала) – около четверти, в 44% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный контроль, причем доля тех АО, где весь капитал был в федеральной собственности (32,6%), была почти втрое больше доли тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций (11,4%). По сравнению с 1 июня 2005 г. заметно вырос удельный вес АО, где все акции находятся в федеральной собственности при сокращении удельного веса всех прочих категорий АО с федеральными пакетами акций иного размера.

Сопоставляя сложившуюся на середину 2006 г. структуру федеральных пакетов акций по величине доли государства в уставном капитале с той структурой, которую Минимущество РФ рассматривало в качестве ожидаемой после реализации программы приватизации 2003 г., можно констатировать примерное достижение ранее намеченного рубежа с более чем двухлетней задержкой (*табл. 9*).

Так, планировалось сократить долю миноритарных пакетов акций до 36% (фактически – 30,5%), блокирующих пакетов – до 22% (фактически – 25,4%). Доля полных пакетов должна была достичь 30% (де-факто – 32,6%). Ожидаемая доля контрольных пакетов акций (12%) практически совпала с фактически имевшейся на середину 2006 г. (11,4%).

Таблица 9

Сравнение структуры федеральных пакетов акций на 1 июня 2006 г. со структурой, ожидавшейся на начало 2004 г. после выполнения программы приватизации

Тип пакета в зависимости от доли акций, находящихся в федеральной собственности, %	Удельный вес федеральных пакетов акций ОАО по размеру пакета и его типу, % к общей совокупности пакетов	
	фактически сложившийся на 1 июня 2006 г.	ожидавшийся после реализации программы приватизации на 2003 г., т. е. на начало 2004 г.
– миноритарный (менее 25%)	30,5	36
– блокирующий (от 25% до 50%)	25,4	22
– контрольный (от 50% до 100%)	11,4	12
– полный (100%)	32,6	30
Всего федеральных пакетов акций ОАО	3724/3481*	3613

* – без учета ОАО, где используется специальное право «золотая акция» без наличия пакета.

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 29; расчеты авторов.

Тем самым удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х гг. явный перекося в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями, а доля миноритарных пакетов оказалась даже ниже ожидавшейся к началу 2004 г. Абсолютное количество ОАО с федеральными пакетами акций в середине 2006 г. примерно совпадало с прогнозной величиной по итогам реализации приватизационной программы 2003 г.

Менее однозначная картина вырисовывается при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на июнь 2006 г. и 1999 г. (по данным Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ). Основной тенденцией стало весьма значительное (в 2,8 раза) увеличение доли АО, где весь капитал принадлежал государству, и миноритарных пакетов акций (на 4,5 п.п.) при сокращении удельного веса остальных групп пакетов акций. В наибольшей степени (в 1,9 раза) сократилась доля блокирующих пакетов акций (от 25% до 50%), доля пакетов акций величиной от 50 до 100% также сократилась, правда, всего примерно на 3 п.п. При всем этом необходимо иметь в виду, что данные 1999 г., возможно, являются неполными.

Тем не менее, можно констатировать, что количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на 1 июня 2006 г. (1063 ед.) было в 1,23 раза большим, чем в 1999 г., будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось постоянное (за исключением первого полугодия 2004 г.) сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% в 2006 г. (885 ед.) было почти на 45% меньше, чем в 1999 г. (1601 ед.). При этом на начало 2002 г. (1401 ед.) оно было больше, чем годом ранее (1211 ед.), после чего наблюдалось его неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50% до 100% акций в 2006 г. (397 ед.) было примерно на 15% меньше, чем в 1999 г. (470 ед.), хотя и

колебалось в довольно значительных пределах на протяжении анализируемого периода, составляя 646 ед. на начало 2002 г. и 600 ед. на 1 июня 2003 г., после чего происходило их постоянное сокращение. Количество же АО, где 100% акций находились в федеральной собственности, в 2006 г. было примерно втрое большим, чем в 1999 г. Минимальное их количество было зафиксировано на начало 2001 г. (61 ед.). В последующем оно постоянно увеличивалось, причем за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. этот рост принял скачкообразный характер в 2,8 раза (или на 723 ед.).

Масштаб использования специального права на участие в управлении ОАО «золотая акция» достиг максимума на начало 2003 г., когда помимо 958 АО, где оно применялось параллельно с наличием федерального пакета акций, имелось 118 таких АО, где государство при этом не было акционером (для сравнения: в 1999 г. насчитывалось 580 АО, где использовался данный инструмент, на начало 2002 г. – 750). В 2003–2004 гг. по мере расширения процесса продажи федеральных пакетов акций уменьшалось общее количество таких АО (591 ед. на начало 2004 г.), но при этом росло количество тех из них, где имущественное присутствие государства сводилось только к использованию специального права: 284 ед. на 1 марта 2005 г. (максимальная величина для всего периода 1999–2006 гг.), что в 2,4 раза больше, чем на начало 2003 г. Возрос и удельный вес АО с использованием исключительно специального права в общей массе АО с «золотой акцией»: на начало 2003 г. они составляли около 11%, на начало 2004 г. – уже более 42%. Однако в дальнейшем стало наблюдаться сокращение абсолютного количества АО с использованием только специального права: 243 ед. на 1 июня 2006 г. против 259 ед. годом ранее (уменьшение более чем на 6%).

Весьма интересной представляется динамика соотношения между двумя субсекторами государственного сектора на федеральном уровне (табл. 10).

Таблица 10

**Динамика сокращения количества ФГУПов и акционерных обществ,
акции которых находятся в федеральной собственности
в 2003–2006 гг., %**

Период	Федеральные государственные унитарные предприятия	Акционерные общества, акции которых находятся в федераль- ной собственности
между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2004 г.	6,5	7,1
между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г.	10,1	3,1
между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г.	13,4	1,6
между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2006 г.	27,2	11,4

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 10*, сокращение субсекторов в 2003–2006 гг. проходило явно неравномерно. Субсектор ФГУПов, будучи более обширным, уменьшился за три года более чем на 27%, тогда как субсектор АО с федеральными пакетами акций – менее чем на 11,5%, что почти в 2,5 раза меньше, чем сокращение количества ФГУПов. При этом, если в период между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2004 г. оба субсектора сократились примерно в равной степени, то в два последующие годы отставание в сокращении количества АО с федеральными пакетами акций стало нарастать, достигнув в период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. более чем 10-кратного разрыва.

Таблица 11

**Численность акционерных обществ, акции которых находятся
в федеральной собственности, к численности ФГУПов
в 2003–2006 гг., %**

Отрасль	на 1 июня 2003 г.	на 1 июня 2004 г.	на 1 июня 2005 г.	на 1 июня 2006 г.
Всего	42,6	42,3	45,6	51,9
Непроизводственная сфера	44,0	43,8	18,9	19,6
Промышленность	60,7	60,7	111,1	109,1
- машиностроение	24,8	25,9	25,5	100,5
- легкая промышленность	8,3	7,7	4,6	14,4
- пищевая промышленность	71,7	65,6	98,2	256,4
- промышленность строительных материалов	25,9	25,0	27,9	96,4
- металлургия	69,4	86,5	82,4	336,7
- химия	41,3	41,9	117,9	288,2
- другие отрасли промышленности	111,8	111,7	232,6	114,3
Сельское хозяйство	3,5	3,5	20,6	39,8
Лесное хозяйство	25,0	23,1	67,2	186,8
Транспорт и связь	45,0	44,0	63,3	64,7
Строительство	47,5	46,7	31,8	50,5

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Приведенные данные убедительно свидетельствуют о том, что процесс сокращения численности ФГУПов за последние годы набрал обороты, в том числе за счет увеличения масштабов их акционирования. Разумеется, необходимо иметь в виду, что количество унитарных предприятий уменьшалось не только за счет их акционирования, но также ликвидации и укрупнения. Однако темпы продажи федеральных пакетов акций явно отстают от темпов акционирования унитарных предприятий, следствием чего стало изменение пропорций между двумя субсекторами государственного сектора (*табл. 11*). Об этом же говорит и упоминавшееся выше (*табл. 8*) резкое увеличение количества и

доли АО, где 100% акций находятся в федеральной собственности (прошедшие корпоратизацию унитарные предприятия).

Как показывает *табл. 11*, по состоянию на 1 июня 2006 г. количество АО с федеральными пакетами акций составило почти 52% от количества ФГУПов против 42,6% на 1 июня 2003 г. Данная тенденция явно просматривается и в отраслевом разрезе. Практически во всех отраслях экономики АО с федеральными пакетами акций стали составлять больший процент от численности ФГУПов, причем в промышленности в целом (с середины 2005 г.) и лесном хозяйстве (с середины 2006 г.) количество АО превысило количество ФГУПов. Внутри индустрии в металлургии, химии, пищевой промышленности количество АО на 1 июня 2006 г. было в 2,5–3,4 раза большим, нежели количество ФГУПов, а в машиностроении – эти величины были практически равными. Единственным исключением из указанной тенденции был блок отраслей непроеизводственной сферы, который ввиду выделения в 2006 г. «прочих отраслей» претерпел изменения по причине переклассификации на предмет отнесения предприятий к той или иной отрасли и соответствующего перераспределения между ними.

Создаваемые в ходе корпоратизации унитарных предприятий акционерные компании становятся естественным объектом корпоративного управления со стороны государства как акционера в соответствии с действующими правовыми нормами и процедурами. Длительность и степень участия органов власти в этом процессе определяются сроками продажи принадлежащего государству пакета акций и его размером. Напомним, что в акционерных обществах, все голосующие акции которых находятся в федеральной собственности (такими АО, как правило, и являются бывшие ФГУПы), полномочия общего собрания акционеров в общем случае осуществляются Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ). Решение общего собрания акционеров оформляется распоряжением ФАУФИ. При этом не применяются нормы, касающиеся порядка и сроков подготовки, созыва и проведения общих собраний акционеров.

В большой степени профиль государственного сектора в ближайшие годы будет определяться степенью реализации приватизационной программы.

5.2.2. Итоги приватизационной политики 2006 г. и среднесрочные приватизационные планы

Как известно⁴³, Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года (утвержден распоряжением Правительства РФ № 1165-р от 15 августа 2003 г.) предусматривал следующий алгоритм действий: 2003 г. – приватизация принадлежащих государству пакетов акций до 2 % уставного капитала, 2004 г. – выход государства из всех акционерных обществ, где доля государства менее 25 %, 2005 г. – выход государства из

⁴³ Подробно см.: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2006.

всех акционерных обществ, где доля государства составляет от 25 до 50%, 2006 г. – прекращение участия государства в компаниях, где государство владеет более 50% акций, и которые не относятся к числу стратегических, 2008 г. – завершение приватизации федерального имущества, которое не используется для выполнения государственных функций РФ. По данному сценарию к концу 2008 г. в собственности государства должно остаться не более 2000 ФГУП и 500 различных пакетов акций.

Определенная корректировка была внесена уже в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2005 год и на период до 2007 года⁴⁴: продление перспективы приватизации федерального имущества на 2007 г.; завершение приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций ОАО, составляющих менее 25% уставного капитала, в 2005 г.; изменение структуры приватизируемого федерального имущества в отраслевом разрезе; введение понятия «перспективный финансовый план» в планирование приватизации федерального имущества.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р) еще более осторожен по количественным индикаторам. Согласно данному документу, основными задачами государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2006–2008 гг. являются: приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении государственных функций (полномочий) Российской Федерации, обеспечение поэтапного сокращения числа федеральных государственных унитарных предприятий, повышение темпов приватизации федерального имущества, формирование доходов федерального бюджета. В 2006 г. должны были быть предложены к приватизации пакеты акций, размер которых не превышает 50 % уставного капитала соответствующих АО, за исключением пакетов акций АО, включенных в перечень стратегических или участвующих в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться, исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2006 г. и на период до 2008 г. в соответствии с перспективным финансовым планом.

На практике основные тенденции динамики приватизационного процесса в 2006 г. оставались прежними (табл. 12–13):

- исключительно медленная продажа миноритарных (не-контрольных) пакетов акций, остающихся в собственности государства⁴⁵;

⁴⁴ Прогнозный план утвержден распоряжением Правительства РФ № 1124-р от 26 августа 2004 г.

⁴⁵ По имеющимся оценкам, в 2000-е годы ежегодно продается не более 10% выставленных на продажу миноритарных пакетов. Пакеты, сделки по которым не состоялись, добавляются к списку следующего года. Так, план 2006 г. предусматривал приватизацию 885 ФГУП и 422 пакетов акций (долей участия). При этом, согласно правилам разработки прогнозного плана приватизации, в этот план должны быть внесены также те объекты, приватизация (продажа)

- возрастание доли АО со 100%-ным участием государства, связанное с ускорением темпов корпоратизации ФГУП;
- стабильное сокращение в 2003–2006 гг. доли приватизационных доходов в общей структуре доходов от управления государственным имуществом;
- отсутствие крупных приватизационных сделок (хотя в плане приватизации на 2006 г. предусматривались продажи акций как минимум двух крупных компаний – 34% «Камаз» и 100 % «СГ-Транс» ориентировочной стоимостью 23 млрд рублей);
- в общей структуре доходов от управления государственным имуществом стабильный рост и преобладание доходов от использования государственной собственности (т.е. возобновляемых источников);
- традиционно низкие темпы приватизации земельных участков приватизированных предприятий (см. раздел 5.3).

Таблица 12

**Основные объекты федеральной собственности
и приватизационная программа 2000-х годов**

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Общее число ФГУП **	13 786	11 200	9394	9846	9275	8820	8293	7178	–
Приватизировано ФГУП за год:									
- Прогноз	–	–	–	1652	970	1374	1245	1398	652
- Факт***	–	2	5	102	571	517	741	н.д.	–
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ**	3611	3524	4407	4 222	4 035	3905	3524	3724	–
В том числе по доле в уставном капитале									
- 100%	382	61	90	99	124	273	413	1136	
- 50–100%	470	506	646	589	552	499	474	397	–
- 25–50%	1601	1211	1401	1 382	1308	1183	1093	885	–
- менее 25%	863	1746	2270	2 152	2051	1950	1544	1063	–
- «золотая акция»	580	–	750	958	640	284	259	243	–
Продано федеральных пакетов акций за год:									
- Прогноз	–	–	–	1126	1965	1702	566	1350	927
- Факт***	–	87	125	112	630	655	634	н.д.	–

* На конец каждого года. 1999 г. взят за базу с учетом принятия «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утверждена Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г.).

** Без учета специального права – «золотой акции». В начале 2000-х годов общее количество унитарных предприятий составляло около 85 000, в том числе государственных – около 20 000, муниципальных – около 65 000. В 1995 г. в собственности государства находилось не менее 15 000–17 000 пакетов акций различного размера, в 1999 г. – около 3100 «закрепленных» пакетов и 7 000–8 000 непроданных (на балансе региональных фондов имущества). В 1995 г. в 1004 акционерных обществах имелась «золотая акция».

которых не состоялась в предыдущем периоде, т.е. для 2006 г. это означало дополнительно 513 ФГУП и 928 пакетов акций (долей участия).

*** Фактические данные о ежегодной приватизации пакетов акций и ФГУП не поддаются корректной интерпретации по целому ряду причин: 1) отсутствие регулярной информации Росимущества РФ и Российского фонда федерального имущества (РФФИ); 2) как правило, состоявшимися в разные годы являются от 10 до 50% сделок, а непроданные пакеты «переходят» на следующий год; 3) «встречный» процесс корпоратизации ФГУП и иные способы роста числа пакетов в собственности государства; 4) процессы реорганизации в электроэнергетике и связи, внесение имущественных комплексов ряда ФГУП в качестве вкладов в уставные капиталы государственных холдингов, формирование интегрированных структур в ВПК, железнодорожной отрасли и др. В отношении ФГУП данные о приватизации весьма условны, поскольку официальные данные о приватизации включают число ФГУП, по которым принято лишь *первичное решение* или прошедших лишь стадию преобразования в АО. При этом само число ФГУП может увеличиваться (выделение, создание и др.).

Источник: данные Минэкономразвития России, ФАУФИ.

Доля собственно приватизационных доходов в общей структуре доходов от управления государственной собственностью стабильно сокращается с 2003 г. Как наглядно демонстрирует *табл. 7*, в 2003 г. доход от приватизационных сделок составил 90,6 млрд рублей, в 2004 – 61,8 млрд, в 2005 – 29 млрд, в 2006 – 17,6 млрд, т.е. имеет место ежегодное снижение не менее чем на 30 %. По оценкам Комитета по собственности Госдумы РФ, в целом за последние два года темпы приватизации снизились более чем в 2,5 раза.

Причины минимального спроса на остающиеся в собственности государства миноритарные пакеты хорошо известны: незаинтересованность инсайдеров (существующих контролирующих частных акционеров) докупать небольшие пакеты, бессмысленность для большинства инвесторов-аутсайдеров приобретать не дающий реального контроля пакет, распространенность ситуации, когда даже 100%-ный пакет акций выставляется на продажу с уже «выведенными» наиболее ценными активами, и ряд др.

Как известно, основную часть приватизационного дохода конца 1990-х – первой половины 2000-х гг. традиционно составляли 1–2 крупные сделки. Отсутствие крупных сделок в 2006 г. было связано не только с имеющимися объективными факторами. Действительно, общая благоприятная ситуация с бюджетными доходами, заложенная в действующий закон о приватизации, возможность осуществления сделок в зависимости от конъюнктуры создают благоприятные условия для гибкого подхода к реализации тех или иных сделок. В этой связи отказ от дополнительных (невозобновляемых приватизационных) доходов федерального бюджета, тем более при продолжающихся спорах о рациональных путях использования увеличивающегося Стабилизационного фонда, выглядит вполне обоснованно.

Вместе с тем продажа 100% акций ОАО «СГ-Транс» (которое владеет более чем 400 объектами недвижимости) не состоялась в том числе по причине отсутствия регистрации целого ряда объектов недвижимости (включая земельные участки), находящихся на балансе компании. Это, в свою очередь, привело к почти 50%-ному сокращению дохода от собственно приватизации в 2006 г. – до 17,6 млрд рублей против планировавшегося дохода в 31 млрд

рублей⁴⁶. По всей видимости, есть и еще один значимый фактор – альтернативная (по отношению к приватизации) возможность передачи «СГ-Транс» вместе с «Транснефтепродукт» компании «Транснефть».

В более широкой постановке проблемы одним из наиболее фундаментальных мотивов торможения приватизационного процесса в Российской Федерации в последние годы является продолжающийся процесс огосударствления российской экономики. С одной стороны, одной из задач 2006–2008 гг. является создание, по крайней мере, *видимости* завершения приватизации как компонента институциональных реформ – реализации федеральных пакетов акций и преобразования сектора ГУП. Эффективность процесса как для государства, так и для затрагиваемых предприятий является в данном случае вторичной по отношению к возможным политическим дивидендам. С другой стороны, продолжающаяся имущественная экспансия государства, будь то общеэкономическая стратегия, тривиальный передел собственности в пользу околочластных кланов или сопротивление заинтересованных министерств⁴⁷, объективно выводит из приватизационного процесса наиболее значимые или рентабельные среди остающихся в государственной собственности активы. Показательно, что в апреле 2006 г. руководитель РФФИ Ю. Петров заявлял о том, что в результате приватизации в стратегических отраслях российской экономики должны сформироваться 30–40 крупных государственных холдинговых структур. Сложность положения Минэкономразвития России как ведомства, ответственного с 2004 г. за приватизационную стратегию, очевидна: избавление от непродávаемых «неликвидов» остается важнейшей задачей, но вместе с тем на фоне имеющейся сырьевой конъюнктуры и соответствующих бюджетных доходов не менее сложно найти аргументы в пользу продажи новых высокорентабельных активов. Это тем более проблематично в связи с отсутствием внятных представлений о направлениях расходования аккумулируемых доходов федерального бюджета.

В ближайшие годы в структуре невозобновляемых источников доходов от управления государственной собственностью следует ожидать роста доходов, прежде всего, за счет объектов, расположенных на перспективных земельных участках, которые, собственно, и представляют интерес. По оценкам РФФИ, в настоящее время среди покупателей приватизируемых объектов (в том числе военные городки и др.) около 70% – предприниматели малого и среднего бизнеса, которые фактически инвестируют в недооцененные земельные участки, осознавая тот факт, что земля пока не стала объектом оценки при продаже предприятий, но при этом право собственности на зем-

⁴⁶ Пресс-релиз ФАУФИ «Об основных результатах деятельности Росимущества в 2006 году», 29.12.2006 г.; Интервью руководителя Росимущества В.Л. Назарова «Об итогах работы Росимущества в 2006 году», 23 января 2007 г., Интерфакс (www.mgi.ru).

⁴⁷ По имеющимся данным (Росбалт, 04.08.2006 г.), в 2006 г. ведомства оспаривали необходимость приватизации 448 АО и ФГУП, уже включенных в план 2006 г. Против акционирования унитарных предприятий и продажи госпакетов активнее всего выступали Росавтодор (148 объектов), Минобороны (81), Росэнерго (52) и Минсельхоз (46).

лю при продаже переходит к новому владельцу⁴⁸. Очевидно, что здесь имеются значительные резервы роста приватизационных доходов, связанные в том числе с законодательной оптимизацией условий продажи земли. Следует также отметить, что, по оценкам, в государственной собственности по-прежнему находится около 70% объектов недвижимости.

В 2005 г. было принято решение Росимущества о ликвидации 16 ФГУП, которые имели на своем балансе свыше 600 объектов недвижимости, в том числе в центре Москвы. Данное решение вызвало самые серьезные сомнения в отношении целесообразности такой ликвидации, прежде всего в силу значимых рисков потери наиболее дорогостоящих объектов для государства без адекватных финансовых возмещений (например, посредством схем, в рамках которых наиболее ценные объекты недвижимости так или иначе выводятся в другие структуры, а на публичные приватизационные продажи предлагаются только оставшиеся «юридические оболочки»). В октябре 2006 г. это решение было отменено, а 12 ФГУП, в том числе управляющих федеральной московской недвижимостью, должны быть присоединены к некоему ФГУП «Федеральный компьютерный центр фондовых и товарных информационных технологий» – «ФТ-Центр» (само название свидетельствует о том, что данная структура предназначена для выполнения любых задач). Приватизация ФГУП «ФТ-Центр» отложена, однако не отменена, а объекты федеральной недвижимости пока будут функционировать в рамках арендных отношений.

В отличие от приватизационных доходов для возобновляемых источников для всего периода 1999–2006 гг. характерен стабильный рост (табл. 7). По официальным данным ФАУФИ за 2006 г., общая сумма возобновляемых доходов федерального бюджета, администрируемых ФАУФИ, составила 67,3 млрд рублей и превысила аналогичные поступления 2005 г. на 10,7 млрд рублей. Совокупная сумма перечисленных дивидендов составила более 23 млрд рублей, превысив результат 2005 г. на 20%. При этом доходы федерального бюджета от 19 крупнейших АО с долей государственного участия, за исключением ОАО «Роснефть», в 2006 г. увеличились почти на 4,5 млрд рублей. В 2006 г. Росимуществом был осуществлен переход на рыночные ставки арендной платы по 7507 договорам аренды федерального имущества. Количество договоров аренды, ставка для которых была рассчитана на основании «нерыночной» методики Минимущества, снизилась по итогам 2006 г. почти в 2 раза. Поступления от аренды федерального имущества, в том числе федеральных земель, за 2006 г. увеличились почти на 2,3 млрд рублей, составив 16,8 млрд рублей. При этом поступления от продажи права на заключения договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности, превысили прошлогодние аналогичные доходы более чем на 90%.

⁴⁸ Распродажа // Российская газета, 2007, 29 января. С земельными участками связан и рост числа высвобожденных объектов военного имущества: за первые три квартала 2006 г. было реализовано 477 объектов, в то время как в предшествующем году было реализовано чуть более 200. Общие поступления от продажи объектов военного имущества превысили поступления 2005 г. почти в три раза и составили 1,41 млрд рублей против 589 млн рублей в 2005 г.

Таблица 13

**Динамика доходов от приватизации и использования
федерального имущества, млн рублей**

	1. Невозобновляемые источники, всего	1.1. Приватизация	1.2. Реализация имущества ФГУП и военного имущества	1.3. Продажа земли и нематериальных активов	2. Возобновляемые источники, всего	2.1. Дивиденды (количество предприятий)	2.2. Аренда имущества	2.3. Аренда земли	2.4. Часть прибыли ФГУП (количество предприятий)	2.5. ГСП «Вьетсовпетро»	Всего
1999*	8 547,4	8 547,4	–	–	8 720,5	848,1 (600)	2 191,4	–	–	5 675,0	17 261,9
2000	31 367,1	31 367,1	–	–	18 790,1	3 675,1 (1050)	3 427,2	–	–	11 687,3	50 157,2
2001	10 110,6	9 990,6	–	120,0	29 122,6	6 478,0 (782)	4 896,1	3 917	209,6 (131)	13 621,9	39 233,2
2002	14 700,7	12 703,8	–	1 996,9	36 762,2	10 402,3 (747)	7 657,9	4 400	914,2 (809)	13 388,8	51 462,9
2003	95 237,3	90 660**	585	3 992,3	41 143,2	12 395,2	9 573,9	197,3***	2 387,6	16 200	136 380,8
2004	65 777	61 856,8	662,7	3 257,5	53 710,3	17 222,0 (319)	11 928,8	901,7	2 538,1	17 199,5	119 487,2
2005	34 882	29 079,2**	522	5 280,8	54 404	18 610	14 170	1 748	2 386	17 490	89 286
2006 прогноз	31 600	31 000	600	Н.д.	53 052	20 500	16 700	2 000	2 500	11 352	84 652
2006 факт	19 010	17 600	1 410	Н.д.	67 363,6	23 000	16 800	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Свыше 86 000
2007 прогноз	49 000	41 000	Н.д.	8 000	73 921,5 ****	24 080	17 600	4 000	15 425	12 816,5	Свыше 120 000

* Динамика за 1995–2002 гг. представлена в: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2003, с. 367.

** Доходы от продажи в 2002 г. 74,95% акций ОАО «Славнефть» в размере 59 161,95 млн рублей учтены в составе доходов 2003 г. (т.е. свыше 60% полученного дохода). Доходы от продажи в 2004 г. 17,8% акций ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» в размере 21 928,2 млн рублей учтены в составе доходов 2005 г. (т.е. свыше 60% полученного дохода).

*** Арендная плата за землю, находящуюся в федеральной собственности, после разграничения. В последующие годы учитывается строка «Арендная плата и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности».

**** Здесь учитываются только те возобновляемые источники, которые непосредственно имеют отношение к управлению государственной собственностью (администрируются ФАУФИ). Согласно закону «О федеральном бюджете на 2007 год», общий ожидаемый доход от использования имущества должен составить в 2007 г. 100 млрд рублей, включая, помимо указанных в таблице источников, также доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета, проценты по госкредитам, доходы от перечисления части прибыли Центрального банка РФ и др. Значимый источник, который не отражен в табл. 13, однако имеет существенный вес в совокупной сумме доходов – «доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (16, 6 млрд рублей).

Источник: Минэкономразвития России, Росимущества (ФАУФИ), Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год», расчеты авторов.

Сравнительно новым, но при этом уже относительно значимым источником является доход, полученный за счет сумм, взысканных Росимуществом и его территориальными управлениями в судебном порядке по имуществен-

ным спорам. За первые три квартала 2006 г. сумма взысканий составила 2,63 млрд рублей против 1,3 млрд рублей в 2005 г., при этом доля удовлетворенных полностью или частично исков составила 82,4%.

Хотя за период 1999–2006 гг. отмечается почти 8-кратный рост возобновляемых источников, отнюдь не все они являются бесспорными, если обсуждать дальнейшие перспективы их увеличения. Процесс перехода к рыночным ставкам аренды федеральной недвижимости не вызывает сомнений с точки зрения экономической целесообразности. Напротив, «защита имущественных прав Российской Федерации» не должна быть ориентирована только на фискальные задачи взыскания соответствующих сумм по имущественным спорам, тем более в контексте общей тенденции к огосударствлению (и соответствующего использования данного механизма).

Вызывает вопросы и явное сокращение доходов федерального бюджета от деятельности СП «Вьетсовпетро», которые в 2005 г. по факту составляли 17,5 млрд рублей, а на 2007 г. запланировано их сокращение до 12,8 млрд (при существующей ценовой конъюнктуре на энергоносители). В декабре 2006 г. российская доля СП «Вьетсовпетро» была передана в уставный капитал ОАО «Зарубежнефть» (100 % в собственности Российской Федерации), соответственно, начиная с 2008 г., доход федерального бюджета от деятельности СП должен быть трансформирован в дивидендные выплаты «Зарубежнефти» (если таковые будут производиться).

Наибольшие дискуссии, тем не менее, вызывают вопросы дивидендной политики Росимущества. Как известно, современная государственная политика в данной сфере сводится (при отсутствии единой дивидендной политики в отношении государственных холдингов) к ежегодному увеличению доли чистой прибыли, направляемой на дивидендные выплаты. Указанная доля составляла в 2004 г. не менее 10% (минимальная по закону «Об акционерных обществах»), в 2005 г. – не менее 20%, в 2006 г. предполагается увеличение минимум до 25 %. В отличие от предыдущих лет, существенной новацией может стать требование Росимущества рассчитывать долю дивидендных выплат от консолидированной прибыли⁴⁹.

Суть проблемы состоит в целесообразности наращивания дивидендных выплат по инициативе государства-акционера, прежде всего в том случае, когда остро стоит вопрос об источниках финансирования масштабных инвестиционных программ крупнейших государственных холдингов, особенно связанных с инфраструктурой, а бюджет 2006 г. и так является профицитным. С одной стороны, представители самих холдингов и эксперты полагают, что

⁴⁹ В государственных компаниях, которые, как «Роснефть», не консолидировали свои дочерние структуры, обычной является практика расчета дивидендов из неконсолидированной прибыли материнской (головной) компании по российским стандартам бухгалтерского учета (РСБУ). Так, «Транснефть», перераспределяя прибыль на дочерние компании, за 2004 г. при консолидированной прибыли по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО) в 1,43 млрд долларов показала прибыль головной компании в 5 млрд рублей, в 2005 г. – 4,61 млрд рублей, за 9 месяцев 2006 г. – 3,95 млрд рублей. (Ведомости, 2006 г., 25 декабря).

рост дивидендных платежей государству препятствует модернизации производства и росту капитализации компаний. Напротив, позиция Росимущества состоит в том, что для целей модернизации лучше использовать дешевые кредитные ресурсы, что, во-первых, дисциплинирует компанию, а во-вторых – оправдывает участие государства как управленца этими активами. Тем не менее, Росимущества с пониманием относится «к тому, что у организаций есть законные основания уменьшать выплаты по дивидендам на сумму средств, направляемых на инвестпроекты»⁵⁰. Это тем более касается таких «организаций», как «Газпром» и «Роснефть», которые помимо инвестиционных программ выступают активными игроками на рынке корпоративного контроля.

В 2007 и 2008 гг. доходы от приватизации, по оптимистичным оценкам Росимущества и Министерства финансов РФ, должны составить соответственно 49 и 52 млрд рублей. Эти средства наравне с предполагаемыми продажами ресурсов Гохрана (в 2007 и 2008 гг. соответственно по 4 млрд рублей) должны быть направлены на погашение внутреннего и внешнего государственного долга Российской Федерации, а также на компенсации вкладчикам Сбербанка РФ, потерявшим сбережения в 1991 г.

Прогнозный план (программа) приватизации на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг., утвержденные распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1184-р, подобно вышеупомянутым аналогичным документам предусматривает, что в 2007–2009 гг. будут предложены к продаже пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением акционерных обществ, включенных в перечень стратегических акционерных обществ, или участвующих в формировании интегрированных структур.

В 2007 г. будут предложены к приватизации:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ, за исключением пакетов акций стратегических акционерных обществ или принимающих участие в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться, исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2007 г. и на период до 2009 г. в соответствии с перспективным финансовым планом;
- пакеты акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса, энергостроительного комплекса, строительного комплекса, внешнеэкономических организаций, гражданской авиации, здравоохранения, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, рыболовства, птицеводства, растениеводства, животноводства, лесопромышленного комплекса, медицинской промышленности, а также акцио-

⁵⁰ Интервью руководителя Росимущества В.Л. Назарова «Об итогах работы Росимущества в 2006 году», 23 января 2007 г., Интерфакс (www.mgi.ru).

нерных обществ машиностроения (за исключением стратегических акционерных обществ);

- федеральные государственные унитарные предприятия автомобильного транспорта, дорожного хозяйства, строительного комплекса, гражданской авиации, геологии, нефтегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта, предприятия полиграфической промышленности, здравоохранения, предприятия растениеводства, птицеводства и животноводства;
- имущество казны Российской Федерации, не обеспечивающее государственных функций.

Из числа крупных объектов федерального имущества в 2007 г. предполагается приватизировать находящиеся в федеральной собственности акции открытых акционерных обществ «ВО «Станкоимпорт»», «Московский метрострой», «Аэропорт Салехард», «Международный аэропорт Уфа».

В 2007–2009 гг. будет продолжена работа по созданию интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе, авиационной, судостроительной, атомной и космической промышленности. В 2008–2009 гг. к приватизации будут предложены все федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнение государственных функций Российской Федерации, а также акции открытых акционерных обществ, созданных при акционировании указанных федеральных государственных унитарных предприятий.

Важное значение для того, в какой степени и насколько долго государство останется акционером, будет иметь успешность реализации полных (100% акций) пакетов. В этом отношении очередная приватизационная программа на 2007 г. выглядит более чем амбициозно, особенно на фоне реальных итогов предыдущих лет (табл. 14).

Как наглядно демонстрирует табл. 14, в приватизационной программе на 2007 г. намечен резкий поворот в структуре продаваемых федеральных пакетов акций в сторону полноразмерных (100% акций), доля которых должна составить более 86%. Речь, вероятно, идет о пакетах, появившихся в результате заметного увеличения темпов акционирования ФГУПов. Реальность этой цифры вызывает большие вопросы хотя бы в свете итогов 2005 г., когда был продан всего 51 полный пакет, что составило менее 10% всех проданных пакетов. Большое удивление вызывает резкое сокращение количества и доли планируемых к продаже миноритарных пакетов акций, которые составляли основную часть всех реализованных пакетов в 2001 г. и 2004–2005 гг. Напомним, что на 1 июня 2006 г. в федеральной собственности находилось 1063 пакета акций с размером принадлежащего государству пакета до 25% уставного капитала. На их долю приходилось более 30% всех федеральных пакетов.

Таблица 14

**Динамика и структура продажи федеральных пакетов акций
в зависимости от их размера в 2001–2005 гг. и по программе
приватизации на 2007 г.**

Год	Всего		до 25%		от 25% плюс 1 акция до 50%		от 50% плюс 1 ак- ция до 100 % ми- нус 1 акция		100 %	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2001	125*	100	78	62,4	45	36,0	2	1,6	... **	...
2002	112*	100	51	45,5	56	50,0	5	4,5	... **	...
2004	565	100	406	71,85	119	21,05	34	6,0	6	1,1
2005	521	100	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8
2007	911	100	87	9,5	27	3,0	12	1,3	785	86,2

* – с учетом подведения итогов продаж, объявление о которых состоялось годом ранее, но итоги были подведены только в указанном году;

** – данные о проданных пакетах акций величиной в 100% не выделялись, они учитывались в категории от 50% и выше.

Источник: данные ведомственного сайта www.mgi.ru; Медведев Ю. М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 год и задачи на 2003 год // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 36; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2005 году». – М., 2006; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Помимо пакетов акций 911 ОАО планируется приватизировать находящиеся в федеральной собственности 7 пакетов акций закрытых акционерных обществ (ЗАО), а также 233 объекта иного федерального имущества.

Стоит отметить тот факт, что в качестве наиболее крупных объектов федерального имущества, предполагаемых к приватизации в 2007 г., пожалуй, впервые выделены аэропорты (Уфы и Салехарда), что знаменует, с одной стороны, явное исчерпание резерва значимых объектов потенциально возможной и целесообразной в данный момент с точки зрения государства приватизации в традиционных отраслях материального производства (прежде всего, в промышленности), с другой стороны, находится в русле его усилий по развитию инфраструктуры, в том числе с привлечением средств частных инвесторов.

В списке предприятий Росавиации, подлежащих ликвидации, реорганизации либо отчуждению из государственной собственности, находятся (помимо аэропорта Уфы) аэропорты «Пулково» (Санкт-Петербург), «Международный аэропорт Нижний Новгород», «Аэропорт Магас» (Ингушетия), «Комсомольский-на-Амуре аэропорт», ГУП «Аэропорт Южно-Курильск» (Сахалинская область), «Аэропорт Старый Оскол» (Белгородская область), ГП «Аэропорт Иркутск», государственное унитарное авиапредприятие «Аэропорт Мама» (Иркутская область), ГУП «Сахалинский аэропорт Оха», «Аэропорт Магадан», «Аэропорт Урай» (Ханты-Мансийский автономный округ), ГУП «Аэропорт Шахтерск» (Сахалинская область), «Аэропорт Ульяновск», «Аэропорт Лешуконское». По имеющимся оценкам аэропорты Уфы и Нижнего Новгорода могут быть проданы, а большинство из упомянутых выше – отойдут регио-

нальным властям. Особняком стоит вопрос об аэропорте «Пулково» (Санкт-Петербург), на половину акций которого претендуют городские власти северной столицы. Однако решение о размере пакета акций и способе его оплаты городом пока не принято⁵¹.

Прецеденты передачи аэропортов региональным властям уже имели место. Еще во второй половине 1990-х гг. в числе переданных в регионы находившихся в федеральной собственности пакетов акций ряда предприятий оказался блокирующий пакет «Международного аэропорта Самара» (25,5%). А в 2003 г. 60,88% акций ОАО «Аэропорт Внуково», занимающего 4-е место в стране по объему пассажиропотока (после «Домодедово», «Шереметьево» и «Пулково»), были переданы в собственность города Москвы в целях компенсации расходов на осуществление столичных функций, после чего началась реализация концепции его развития, источниками финансирования которой являются как средства городского бюджета, так и внешние источники.

В связи с включением в прогнозный план приватизации 2007 г. аэропортов также стоит упомянуть о том, что одной из крупных приватизационных сделок 2006 г. стало приобретение в ноябре на аукционе 100% акций аэропорта Сочи ООО «Стратегия-Юг» за 5,503 млрд рублей (при стартовой цене в 3,504 млрд рублей). ООО «Стратегия-Юг», считается аффилированной структурой компании «Базовый элемент», которая через «Русско-Азиатскую инвестиционную компанию» контролирует холдинг ООО «Аэропорты Юга», уже владеющий целым рядом профильных активов («Авиалинии Кубани», выделенные из них в ходе реструктуризации ОАО «Международный аэропорт Краснодар», «Территориальное агентство воздушных сообщений «Кубань», «ЮгАэрострой»). Помимо этого ООО «Аэропорты Юга» контролирует аэропорт Анапы⁵² и осуществляет строительство нового аэропорта в Геленджике.

Приобретение аэропорта Сочи находится в русле растущей активности «Базового элемента» на юге России, которая, в частности, связана с ожидаемым увеличением притока пассажиров на черноморское побережье и заявкой России на проведение зимней Олимпиады-2014 в Сочи. Последнее требует завершения реконструкции сочинского аэропорта, замороженной еще в 1989 г., что в свою очередь предполагает инвестирование в объеме около 100 млн долл.⁵³

В своем интересе к аэропортовому бизнесу компания «Базовый элемент» не одинока. Так, компании «Ренова» принадлежит около 45% акций аэропорта «Кольцово» (Екатеринбург), «Московскому речному пароходству» (МРП) (через «Евразийскую аэропортовую компанию») – 42% акций ОАО «Аэропорт Толмачево» (Новосибирск) и 48% акций «Авиапредприятия

⁵¹ Время строить аэропорты // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты, № 02 (02), декабрь 2006, с. 18–22.

⁵² Аэропорт Анапы включен в перечень стратегических акционерных обществ (доля государства в уставном капитале – 25,5%).

⁵³ Дмитриев А. С олимпийским прицелом // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты, № 02 (02), декабрь 2006, с. 28–30.

Алтай». Как и аэропорт Анапы, аэропорты «Кольцово» и «Толмачево» входят в перечень стратегических акционерных обществ, однако, если в первом из них доля государства (34,56% акций) уступает величине пакета частных акционеров, то во втором государство является полноценным мажоритарным акционером (51% акций). Сообщается о схожем интересе в отношении аэропорта Хабаровска со стороны «Группы «Альянс» и проекте объединения аэропортов «Емельяново» и «Черемшанка» (Красноярский край) в единый транспортный узел, инициированном холдингом AirUnion, созданном на базе авиакомпании KrasAir, в котором 55% будет принадлежать частным акционерам, а 45% – государству.

По имеющимся оценкам, причиной возросшего в последнее время интереса российского бизнеса к инвестициям в крупные аэропорты, претендующие на роль хабов⁵⁴, является конкуренция за бюджетные средства, которые будут выделяться на модернизацию и строительство этих объектов, прежде всего, их аэродромной части (например, «Кольцово», Сочи, Геленджик)⁵⁵.

Впрочем, вовлечение частного сектора в развитие аэропортов не ограничивается вариантом его участия в капитале в качестве акционера. Альтернативой может быть аренда соответствующего имущественного комплекса. В этой связи в качестве важного события стоит упомянуть утвержденное в конце октября 2006 г. мировое соглашение между группой «Ист Лайн» и Росимуществом по поводу аренды аэропорта «Домодедово». Оно увенчало трехлетний конфликт, принявший форму судебного разбирательства. Достигнутая договоренность подтверждает прежний срок арендного договора, заключенного в 1998 г. (75 лет), при более чем 30-кратном увеличении годового размера арендной платы (с 3 до 92 млн рублей) и возможности ее пересмотра раз в 5 лет.

На фоне успешного развития аэропорта «Домодедово», важную роль в котором играют инвестиции частного арендатора, гораздо менее удовлетворительно обстоит ситуация со строительством нового терминала «Шереметьево-3». Этим проектом управляет ОАО «Терминал», до недавнего времени полностью принадлежавшее «Аэрофлоту». Между тем представители государства (Минтранса) в органах управления авиакомпании выступали против осуществления «Аэрофлотом» строительства нового терминала. Однако компания привлекла в 2005 г. кредит в размере 150 млн долл., 2/3 из которого предназначалось на строительство «Шереметьево-3». Затем вследствие смены руководства авиакомпании и неконсолидированной позиции представителей государства ситуация была заморожена. Летом 2006 г. блокирующим

⁵⁴ Хабом в международной практике принято называть аэропорт, работающий со значительным числом международных и внутренних авиалиний, предоставляющий пассажиру оперативные возможности пересадки и удовлетворяющий современным требованиям инфраструктуры и наземного сервиса.

⁵⁵ Хозяева воздушных ворот планируют потратить на их модернизацию сотни миллионов долларов // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты, N 02 (02), декабрь 2006, с. 24-27.

акционером (25% плюс 1 акция) «Терминала» стал Внешторгбанк, еще 20% акций (за вычетом 2) приобрел Внешэкономбанк, что позволило открыть под проект еще две кредитные линии. С планируемой продажей еще одного пакета акций блокирующей величины Международному аэропорту «Шереметьево» (МАШ) «Аэрофлот» перестанет быть мажоритарным акционером «Терминала». Однако сделка между «Аэрофлотом» и МАШ пока не состоялась, хотя государству принадлежит мажоритарный пакет акций крупнейшей отечественной авиакомпании и полный (100% акций) пакет аэропорта⁵⁶.

5.2.3. Деятельность крупных государственных компаний

В 2006 г. в деятельности крупных госкомпаний на рынке слияний и поглощений⁵⁷ наиболее значимым событием стала покупка осенью ФГУП «Рособоронэкспорт» 66% акций ведущего производителя титана (30% мирового производства) и магния ОАО «ВСМПО-Ависма»⁵⁸ (стоимость сделки – 700 млн долл.). В тени данного события осталось приобретение дочерней компанией «Рособоронэкспорта» «Оборонпромом» контроля над Электромашиностроительным заводом «ЛЕПСЕ» (Киров), одним из крупнейших российских предприятий по производству электрооборудования для оборонной и автомобильной промышленности.

Дальнейшие планы экспансии «Рособоронэкспорта» могут быть связаны с металлургией, причем не только в России. Уже летом 2006 г. руководство «Рособоронэкспорта» поднимало вопрос о целесообразности формирования государственного холдинга – монополиста в области производства специальных сталей. В начале 2007 г. «внучатая» компания «Рособоронэкспорта» ЗАО «Русспецсталь» приобрела 100% ОАО «Металлургический завод «Красный Октябрь» (Волгоград). В числе его возможных в будущем приобретений называются Челябинский металлургический комбинат (ОАО «Мечел»), Запорожский титано-магниевый комбинат, Вольногорский и Иршанский горно-обогатительные комбинаты (ГОКи) на Украине, металлургические заводы «Электросталь» (г. Электросталь Московской области), «Серп и молот» (Москва), являющиеся производителями специальных марок сталей для оборонной промышленности⁵⁹.

Наращивание «Рособоронэкспортом» объема контролируемых активов, диверсификация его отраслевой структуры ввиду разного профиля деятельности соответствующих предприятий (вертолетостроение, металлургия, ав-

⁵⁶ В начале 2004 г. управляющей компанией МАШ по итогам тендера было выбрано АО «Альфа-Шереметьево» несмотря на участие в нем ООО «Интер-Терминал», учрежденного «Аэрофлотом» и его частным акционером, Национальным резервным банком (НРБ).

⁵⁷ См. также раздел 2.5.3 настоящего обзора, посвященный основным корпоративным событиям 2006 г.

⁵⁸ В 1998 г. контрольный пакет акций «Ависма» (г. Березники Пермской области) был приобретен Верхне-Салдинским металлургическим производственным объединением (ВСМПО), находящимся в Свердловской области, после чего произошла фактическая интеграция двух компаний.

⁵⁹ Фрумкин К. Чеболь по-русски // Компания, № 48–49 (444–445), 25.12.2006 г., с. 22–31.

томобильная и оборонная промышленность) является стимулом к возможной реорганизации самого «Рособоронэкспорта», которая может состояться в виде создания управляющей компании, целиком принадлежащей государству. Ее дочерними компаниями могут стать контролируемые предприятия, включая собственно «Рособоронэкспорт» как организация, получившая монопольное право на осуществление военно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Некоторые из дочерних компаний в дальнейшем могут осуществить дополнительную эмиссию акций⁶⁰.

В то же время нельзя не отметить целый ряд важных событий, касающихся крупных госкомпаний топливно-энергетического комплекса. В конце 2006 г. ОАО «Газпром» объявило о самостоятельной (без участия иностранного капитала) разработке Штокмановского газового месторождения в Баренцевом море и приобрело 50% плюс 1 акция компании Sakhalin Energy, являющейся оператором СРП проекта «Сахалин-2» за 7,45 млрд долл. При этом вдвое уменьшаются доли старых участников проекта: доля Shell снижается с 55 до 27,5%, Mitsui – с 25 до 12,5%, Mitsubishi – с 20 до 10%⁶¹.

«Роснефть» в 2006 г. провела IPO, которое признано успешным (крупнейшее на момент размещения в России и 5-е в мире). При сохранении государственного квалифицированного контроля свыше 75% (через ОАО «Роснефтегаз») «Роснефть» разместила около 15% акций суммарной стоимостью 10,4 млрд долл. при цене размещения, близкой к установленной верхней планке (7,55 долл.)⁶². По своей капитализации (80 млрд долл. по итогам IPO) «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией России.

Тем не менее, в качестве основного (и весьма специфического) фактора успеха следует указать, прежде всего, расчет крупнейших инвесторов на возможное увеличение производственных мощностей «Роснефти» за счет активов «ЮКОСа», который в 2006 г. был вовлечен в процедуру банкротства⁶³. Предполагается, что «Роснефть» в силу своих административных возможностей сможет стать основным бенефициаром при окончательном разделе активов «ЮКОСа», причем по заниженной стоимости. «Политический компонент» успеха IPO «Роснефти» обусловил и тот факт, что в отличие от целого

⁶⁰ www.lenta.ru, 26 января 2007 г.

⁶¹ Самедова Е., Гавшина О. «Газпром» разделит Сахалин на 50% // Газета, 22–24 декабря 2006 г., с. 1.

⁶² При этом вырученные от IPO средства не могут рассматриваться как приватизационный доход, так как формальный акт приватизации «Роснефти» был осуществлен в 2005 г., когда ФАУФИ внесло в уставный капитал ОАО «Роснефтегаз» 100% минус 1 акция «Роснефти». Соответственно, эти средства могут быть использованы для погашения полученного «Роснефтегаз» кредита для покупки акций ОАО «Газпром» (10,74 % акций).

⁶³ По оценке Банка Москвы, «справедливая цена» акций «Роснефти» с учетом ее финансовых показателей и модели запасы/рентабельность находится на уровне 5,7 долларов за акцию (т.е. без учета «премии» за будущие активы «ЮКОСа»). При этом необходимо принять во внимание крупную задолженность самой «Роснефти» и отсутствие уверенности инвесторов в возможностях «Роснефти» быстро реализовать планы увеличения собственной добычи до 100 и более млн тонн. См.: Виньков А., Рубанов И. Своя среди своих // Эксперт, 2006, № 28, с. 20–22.

ряда других компаний⁶⁴ акции «Роснефти» «не просели» значительно после размещения. По некоторым данным, цены на акции «Роснефти» андеррайтеры поддерживали и после IPO.

Особая близость «Роснефти» к властным структурам обуславливает и некоторые возможные перспективы. В конце января 2007 г. глава ФАУФИ В.Л. Назаров заявил о возможности еще одного публичного размещения пакета в пределах 25% (около 20 млрд долл.)⁶⁵, однако практически сразу это заявление было дезавуировано его куратором в Правительстве – главой Минэкономразвития РФ Г.О. Грефом. Тем не менее, такие противоречивые подходы, по имеющимся оценкам, свидетельствуют об усилении попыток перевода максимально возможной части государственного пакета акций «Роснефти» в частную собственность до марта 2008 г. с последующей легализацией в интересах весьма узкого круга субъектов.

По итогам IPO 2006 г. в состав крупнейших миноритарных акционеров «Роснефти» вошли зарубежные нефтяные компании Petronas (Малайзия, 1,1 млрд долл.), BP (Великобритания, 1 млрд долл.), CNPC (КНР, 500 млн долл.). По оценкам, не менее 3,5–4 млрд долл. в акции «Роснефти» вложили контролируемые государством или близкие (лояльные) государству бизнес-структуры, включая Сбербанк, Газпромбанк, Millhouse Capital и др., рассматриваемые как стратегические долгосрочные инвесторы. Напротив, финансовые инвесторы (инвестиционные фонды и др.), которые в первую очередь ориентируются на прибыльность вложений, в выкупе практически не участвовали. В отличие от стратегических инвесторов для них значимыми были, в частности, такие факторы, как переоцененность акций, проблемы корпоративного управления и государственный контроль.

При этом на акции компании подписалось 115 тыс. частных инвесторов – физических лиц (700 млн долл.). Некоторые наблюдатели⁶⁶ весьма амбициозно связывают с этим событием начало третьей волны финансовой активности населения за весь 15-летний период рыночной трансформации (после финансовых пирамид начала 1990-х гг. и размещения средств в коммерческих банках в период, предшествующий кризису 1998 г.). Речь идет об относительно больших группах граждан, которые в условиях падения курса доллара, низких процентных ставок по депозитам в банковской системе, недоступности и рискованности вложений в недвижимость (включая долевое строительство) готовы трансформировать накопленные сбережения в появляющиеся на рынке ценные бумаги. При этом они ориентируются на долгосрочное владение ими, выбирая стратегию низкой доходности при большей надежности, которая может достигаться за счет непосредственного (минуя посредников и коллективных инвесторов) обладания правом собственности на акции и преобладания государства в капитале таких компаний, что рассматривается как

⁶⁴ К концу 2006 г. акции 10 из 34 российских компаний, осуществивших IPO, торговались по цене ниже цены размещения.

⁶⁵ Интервью «Интерфакс» 23 января 2007 г., www.mgi.ru

⁶⁶ Седнев В. Народный капитал и фондовый рынок. www.opes.ru, 28 ноября 2006 г.

дополнительная гарантия сохранности вложений. В свою очередь, компании, получившие большое количество простых граждан в качестве акционеров по результатам дополнительных эмиссий, обретают возможность в случае разного рода финансовых катаклизмов использовать данное обстоятельство для получения государственной поддержки и т.п.

Такие настроения создают определенную перспективу для проведения новых дополнительных эмиссий российскими компаниями в будущем. В начале 2007 г. в рамках IPO (3,5 млн акций) контролируемого государством Сбербанка РФ предполагается привлечь примерно 11,9 млрд долларов. Доля Центрального банка РФ, который согласно принятому решению Правительства может в силу преимущественного права приобрести 892 601 акцию (примерно 3 млрд долларов или 80 млрд рублей), должна сократиться до 55,34%. Вместе с тем объемы (равно как и ожидаемая цена за акцию) размещения таковы, что потенциал физических лиц, принявших участие в размещение, не может значительно превысить «квоту», выбранную физическими лицами – покупателями акций «Роснефти» (около 750 млн долларов).

Можно указать также ряд уже заметных последствий размещения акций Сбербанка. Во-первых, столь значительное размещение негативно сказывается на объявленных IPO других эмитентов. По имеющимся оценкам, проходившие в феврале 2007 г. IPO компаний «Ситроникс» и «Полиметалл» (последнее первоначально рассматривалась как перспективное) не нашли адекватного спроса со стороны инвесторов, которые в ожидании IPO Сбербанка заранее выводили средства из других секторов рынка. В краткосрочном периоде фактор дефицита финансовых ресурсов, обусловленный IPO Сбербанка, может повлиять на IPO электроэнергетической ОГК-3 (март 2007 г.) и государственного Внешторгбанка (май 2007 г.), под которые участники рынка должны также концентрировать средства за счет менее привлекательных активов. Во-вторых, отмечается активность близких к государству структур, которые пересматривают свои нефтегазовые портфели в пользу Сбербанка. По некоторым данным, в феврале 2007 г. Центральный банк РФ выкупил на бирже около 8 млрд долларов, значительную долю которых предложил Газпромбанк⁶⁷. Можно предположить, что итоговая (после размещения) структура собственности Сбербанка не будет значительно отличаться от существующей с точки зрения доминирования – прямо или косвенно – государства и контролируемых им структур.

Как уже отмечалось выше, в мае 2007 г. намечено первое IPO другого крупнейшего государственного финансового института – Внешторгбанка (99,9% акций в собственности РФ). Его участие в современной имущественной экспансии государства, помимо кредитования или прямого участия в ряде сделок (с акциями АЛРОСА, при поглощениях структурами «Рособоронэкспорта»), прямо связано с расширением присутствия государства в банковском секторе (например, поглощение Промстройбанка (Санкт-Петербург)).

⁶⁷ См.: Коммерсантъ, 2007 г., 31 января, 9 февраля.

Предполагается, что на первом этапе Внешторгбанк должен разместить около четверти уставного капитала (22–23 %) стоимостью в пределах 90–120 млрд рублей. Соотношение внутреннего и мирового рынков должно быть паритетным (50 на 50 %), а доля физических лиц (населения РФ) может составить до 15% объема размещения. На 2010 г. предполагается дополнительная эмиссия (210–250 млрд рублей), которая сократит долю государства до простого контроля (50 % плюс 1 акция). Как и в случае Сбербанка, возможная «доля» частных российских инвесторов оптимистично оценивается в сумму порядка 700 млн долларов, однако говорить о «народном» характере IPO Внешторгбанка можно будет, вероятно, только в том случае, если ставятся задачи идеологического характера. Тем более трудно (с учетом политико-делового цикла) прогнозировать ситуацию после 2008 г.

В РАО «ЕЭС России» практическое воплощение получил новый аспект реформы электроэнергетики, связанный с выпуском новой эмиссии акций рядом генерирующих компаний. Осенью 2006 г. руководством энергохолдинга было объявлено о весьма успешных результатах первой дополнительной эмиссии акций – размещении 14,4% акций оптовой генерирующей компании ОГК-5⁶⁸, позволившей получить 459 млн долл. на инвестиционные цели. При этом холдинг не отказывается и от других источников инвестиций: собственные средства, получение кредитов, прямое привлечение частного капитала, в том числе и по результатам продажи активов генерирующих компаний⁶⁹.

Поскольку дополнительная эмиссия акций со стороны появившихся в результате реорганизации компаний означает существенно более плавный и умеренный вариант допуска частного капитала в отрасль, весьма важным и дискуссионным вопросом в этой связи остается будущее распределение капитала дочерних и зависимых компаний после проведения дополнительных эмиссий, степень сохранения участия в них самого РАО «ЕЭС России» и акционеров холдинга, одним из которых является государство. Необходимо напомнить в этой связи, что согласно первоначальным планам реструктуризации отрасли после ликвидации РАО, государство намеревалось оставить в своей собственности по 75% плюс одна акция в Федеральной сетевой компании и Системном операторе, а также контрольный пакет в генерирующей компании, созданной на базе активов гидроэнергетики. Доведение государственной доли в капитале указанных компаний до искомых величин доли требует прямого вложения бюджетных средств или внесения иных активов.

Большое значение для финансово-экономического положения и «Газпрома», и РАО «ЕЭС России» в среднесрочной перспективе будет иметь принятое в ноябре российским правительством решение о постепенном росте цен на газ и электроэнергию внутри страны в ближайшие годы. Утвержденный Правительством прогноз предусматривает повышение цен на газ на 15% в

⁶⁸ Ядром ОГК-5 являются Конаковская (Тверская область), Невинномысская (Ставропольский край), Рефтинская и Среднеуральская (Свердловская область) ГРЭС.

⁶⁹ Так, в октябре 2006 г. состоялась продажа 12% акций Петербургской генерирующей компании, принадлежащей «Ленэнерго».

2007 г., на 14% – в 2008 г. и 13% – в 2009 г. Динамика тарифов на электроэнергию составит 10%, 9% и 8% соответственно.

Данное обстоятельство наряду с динамикой мировых цен на энергоносители во многом определит возможности последующих активных действий госкомпаний ТЭКа на рынке слияний и поглощений. В 2006 г. на уровне предположений в средствах массовой информации (СМИ) указывалось на интерес «Роснефти» к «Сургутнефтегазу», «Газпрома» – к «ТНК-ВР», дочерним компаниям РАО «ЕЭС России» и «Связьинвеста». «Газпром» уже принял ограниченное участие в выкупе вышеупомянутой эмиссии акций ОГК-5. При этом объявлено, что «Газпром» станет покупателем дополнительной эмиссии акций «Мосэнерго» более чем на 2 млрд долл., выкуп которых должен завершиться весной 2007 г.⁷⁰ К этому остается добавить, что «Газпром» уже является блокирующим акционером в «Мосэнерго».

На рынке алкогольной продукции после вступления в силу закона «О госрегулировании отбора алкогольной и спиртосодержащей продукции» сложилась кризисная ситуация, вызванная простоями многих производств после нехватки акцизных марок и последствиями внедрения Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС). В этих условиях вновь стал подниматься вопрос о введении государственной монополии, что может потребовать учреждения Государственной алкогольной компании (ГАК).

ФГУП «Росспиртпром» приняло решение организовать выпуск так называемой «народной водки». Водка под брендом «Росспиртпром» будет распространяться по всей стране по цене не выше 60 руб. за пол-литра. Отпускная цена с завода будет составлять 53 руб., что, по словам представителей предприятия, включает в себя только налоги и стоимость производства. Однако намерения «Росспиртпрома» простираются дальше. На предприятии решили разнообразить ассортимент «народной водки» такими популярными сортами, как «Хлебная», «Пшеничная», «Ржаная», «Кедровая», «Солодовая». По мнению экспертов, выпуск на рынок новых сортов может привести к его переделу, поскольку многие производители ослаблены последствиями кризиса⁷¹.

Напомним, что ФГУП «Росспиртпром», созданное еще в 2000 г., в настоящее время управляет пакетами акций более чем 200 спиртовых и ликероводочных предприятий (на начало 2003 г. – 118 ед.). Предприятия ФГУПа, составляя более трети всех легальных производителей алкогольной продукции в стране, контролируют более 45% производства спирта и 26% производства водки и ликероводочных изделий (ЛВИ) в стране. Годовой оборот ФГУПа оценивается более чем в 2 млрд долл. Деятельность «Росспиртпрома» в предыдущие годы характеризовалась низкой эффективностью (о чем, в частности, свидетельствует большая доля нелегальной продукции на рынке в

⁷⁰ Подымов А. Плюс газификация всей страны // Финансовый контроль, декабрь 2006, № 12 (61), с. 144–145.

⁷¹ К чему приведет выпуск «народной водки»? // www.rian.ru, 22 ноября 2006 г.

целом), фискальными претензиями государства (включая невыплату дивидендов), потерей ряда ценных активов, возбуждением процедур банкротства в отношении контролируемых предприятий.

Был продолжен курс на формирование интегрированных структур посредством объединения различных государственных активов. В авиационной промышленности после длительных обсуждений по Указу Президента РФ № 140 от 20 февраля 2006 г. началось создание Объединенной авиастроительной корпорации (ОАК), которая интегрирует производителей военной и гражданской авиатехники. Доля государства в создаваемом ОАО составит не менее 75%. В ноябре было объявлено о начале работы органов управления новой компании. Подобно многим уже существующим госкорпорациям общенационального значения («Газпром», «Роснефть», РЖД) ОАК на уровне Совета директоров будет возглавляться чиновниками самого высокого уровня (вице-премьер и министр обороны С.Б. Иванов) при привлечении к текущему управлению менеджеров, руководивших предприятиями, интегрирующимися в ОАК. Президентом ОАК стал бывший руководитель и совладелец компании «Иркут» А. Федоров.

До интеграции в ОАК «Иркут» (бывшее Иркутское авиационное производственное объединение) являлся крупнейшей негосударственной компанией⁷² в оборонной промышленности страны, специализируясь все последние годы на экспортных поставках самолетов семейства «Су» в азиатские страны и добившись контроля также над Таганрогским авиационным научно-техническим комплексом (ТАНТК) им. Г. Бериева и ОКБ им. А. Яковлева. Судя по всему, именно «Иркут» наряду с АХК «Сухой», где в федеральной собственности находятся все 100% акций, станут наиболее весомыми активами ОАК.

В процессе оценки активов компанией «Делойт и Туш СНГ» «Иркут» был оценен всего в 940 млн долл., а корпорация «Сухой» – в 2,2 млрд долл. Такая, более чем скромная по сравнению с предполагаемой оценка активов «Иркута» означает, что последний может претендовать максимум на 20% акций ОАК. Предположительно весной 2007 г. акционерам «Иркута» может быть предложено обменять их акции на бумаги новой ОАК или выкупить их по фиксированной цене. При определении цены выкупа главным ориентиром, скорее всего, будет оценка «Иркута» компанией «Делойт и Туш СНГ». Назначение А. Федорова на руководящую должность в ОАК рассматривается как компромисс, необходимый для включения «Иркута» в состав ОАК⁷³.

Всего же в ходе работы по интеграции активов авиационной промышленности было осуществлено дополнительное финансирование отрасли со стороны государства на сумму 36 млрд рублей, поскольку имевшийся размер активов (60 млрд рублей) был признан недостаточным. Обнародованная оценка активов ОАК составила 96 млрд долл.

⁷² Государство напрямую не входит в число акционеров «Иркута», миноритарным акционером является принадлежащая государству АХК «Сухой».

⁷³ Фрумкин К. Чеболю по-русски // Компания, № 48–49 (444–445), 25.12.2006 г., с. 22–31.

Завершение работы по созданию ОАК намечено на весну 2007 г. При этом необходимо отметить, что не планируется включение в состав ОАК предприятий-смежников по выпуску двигателей, аппаратуры и т.п. Поэтому следует признать весьма вероятным создание профильных интегрированных структур, таких, например, как «Концерн «Авионика» на базе предприятий научно-производственного центра «Технокомплекс» (создание бортового оборудования для военной и гражданской авиации, наземных систем обеспечения работы этих комплексов).

Сегодняшние возможности государства по интеграции компаний со смешанным капиталом существенно меньше, чем в период 1992–1994 гг., когда государству принадлежал большой (а в отдельных отраслях – основной) массив собственности, и структура акционерного капитала находилась в стадии формирования. Во многих компаниях государство в настоящее время является лишь миноритарным или блокирующим акционером, что существенно ограничивает его управленческие возможности. Так, из 9 ОАО авиапромышленности, федеральные пакеты акций которых вносятся в уставный капитал ОАК, только в 4 из них речь идет о пакетах, превышающих 51% акций (включая АХК «Сухой», где в федеральной собственности находится полный пакет акций⁷⁴), в 2 компаниях федеральный пакет акций составляет 38%, еще в 2 – 25,5%. При этом в качестве вклада негосударственных акционеров могут выступать акции 13 компаний, включая упомянутые ТАНТК им. Г. Бериева и ОКБ им. А. Яковлева. В 5 компаниях из этих 13 федеральные пакеты акций вносятся в качестве вклада государства в ОАК.

В начале 2007 г. был одобрен законопроект, позволяющий создать новую крупную государственную компанию на базе активов гражданской части российской атомной отрасли, 100% акций которой будет владеть государство. Единая интегрированная компания «Атомэнергопром» станет крупной корпорацией полного цикла, включающей добычу урана, производство топлива для АЭС, выработку электроэнергии, строительство АЭС в России и за рубежом, атомное машиностроение, проектные и научные организации. Первоочередным кандидатом на включение в состав «Атомэнергопрома» является полностью государственная компания по производству ядерного топлива ТВЭЛ, являющаяся мажоритарным акционером целого ряда профильных предприятий, включая Машиностроительный завод в г. Электросталь (Московская область), Новосибирский завод химических концентратов, Приаргунское горно-химическое объединение (Читинская область). В дальнейшем в состав нового холдинга могут войти концерн «Росэнергоатом», объединивший все российские АЭС, профильные научно-исследовательские и строительные организации, а, возможно, и группа предприятий, входящих в «Объединенные машиностроительные заводы».

⁷⁴ В уставный капитал ОАК также вносятся 100% акций 2 ОАО, создаваемых путем преобразования ФГУПов (РСК «МиГ» и «Казанское авиационное производственное объединение имени С.П. Горбунова).

В этом же русле лежат планы создания во втором полугодии 2007 г. еще одной новой госкорпорации «Банк внешнеэкономической деятельности и развития Российской Федерации» с уставным капиталом в 70 млрд рублей на базе реорганизованного Внешэкономбанка и поглощенных Росэксимбанка и Российского банка развития. Основной целью нового банка будет поддержка инфраструктурных и инновационных проектов, к которым не проявляет должного интереса частный бизнес, путем выдачи кредитов юридическим лицам на срок более 5–10 лет. С населением этот банк работать не будет. Руководить банком и контролировать его будет наблюдательный совет, назначаемый Правительством, без участия ЦБ РФ.

Применительно к авиаперевозкам и аэропортам озвучивались планы поглощения «Аэрофлотом» региональных (причем не только государственных) авиакомпаний (например, «Дальавиа», «Владивостокавиа») и создания на базе ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (100% акций находятся в федеральной собственности) единой Национальной управляющей аэропортовой компании (НУАК) – госкомпании по управлению крупными аэропортами, в которую могут быть включены аэропорты «Пулково» (Санкт-Петербург), «Толмачево» (Новосибирск), «Кольцово» (Екатеринбург), «Курумоч» (Самара), «Емельяново» (Красноярск). Вероятность практической реализации последнего сценария не слишком высока ввиду изложенных выше обстоятельств (подготовка к приватизации «Пулково» с возможностью вхождения в число его акционеров городских властей Санкт-Петербурга, интерес бизнес-групп к аэропортам Новосибирска, Екатеринбурга и Красноярска, ограниченный размер находящихся в федеральных пакетах акций и т.п.).

Кроме того, создание новой госкомпании по управлению крупными аэропортами может потребовать перераспределения компетенции, ответственности, имущества между госструктурами, поскольку в сфере аэропортовой деятельности уже действуют 2 ФГУПа: «Госкорпорация по организации воздушного движения» и созданная в 2001 г. «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» на базе не подлежащего приватизации имущества аэропортов Быково, Внуково, Шереметьево (с перспективой консолидации такого имущества не только столичных, но и прочих гражданских аэропортов)⁷⁵.

Рассматривавшиеся в 2005–2006 гг. планы создания крупных компаний, претендующие на охват отдельных сегментов машиностроения по образу и подобию ОАК на основе интеграции государственных и частных активов (Национальные автомобилестроительная и энергомашиностроительная компании, судостроительный холдинг) пока не реализованы. Летом был также за-

⁷⁵ Необходимо указать на то, что взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки, диспетчерское оборудование и прочее имущество, непосредственно связанное с воздушным движением, приватизации не подлежит и остается в собственности государства, что требует функционирования специализированных государственных организаций. В случае приватизации новые владельцы получают права на аэровокзал, в отдельных случаях – на прилегающую территорию.

морожен проект объединения «Новороссийского морского пароходства» (ОАО «Новошип») (доля государства – более 50%) и полностью принадлежащей государству компании «Совкомфлот».

Определенные перспективы государственной имущественной экспансии могут быть связаны с компанией АЛРОСА. Как известно, еще в 2001 г. было дано поручение Президента РФ разработать план мер по возвращению федеральной доли в уставном капитале компании. В 2007 г. – после 7 лет попыток федерального центра восстановить контроль РФ и конфронтации с властями Якутии, – по всей видимости, доля РФ должна быть увеличена с 37 до 50% плюс 1 акция. При этом часть акций на открытом рынке приобретает Внешторгбанк для последующей передачи в федеральную собственность; часть увеличиваемой доли РФ должна быть обеспечена за счет дополнительной эмиссии. К началу 2007 г. эти процедуры не были завершены полностью, однако – пока на уровне не опровергаемой руководителями АЛРОСА информации в СМИ – уже поднимался вопрос о возможности установления контроля АЛРОСА над «Норильским никелем», национализация которого оценивается как вполне вероятная уже с 2005 г.

5.2.4. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование государственного сектора

Наиболее важным нормативно-правовым новшеством, касающимся вопросов управления государственной собственностью, в 2006 г. стали изменения и дополнения в действующий закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» 2001 г., внесенные Федеральным законом № 155-ФЗ от 27 июля 2006 г. и призванные отрегулировать порядок увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находится в государственной или муниципальной собственности.

Прежняя редакция закона допускала увеличение уставного капитала таких обществ путем дополнительного выпуска акций только при условии сохранения доли государства или муниципального образования. По мнению Минэкономразвития России, такое ограничение в условиях экономического роста затрудняло привлечение инвестиций акционерными компаниями с долей государства в уставном капитале, поскольку на практике бюджетные средства на такие цели почти не выделялись, в лучшем случае речь могла идти о внесении имущества в качестве оплаты для возмещения затрат на дополнительный выпуск акций и поддержание прежних пропорций в распределении капитала между различными группами акционеров.

В новой редакции закона о приватизации (ст. 40) определен целый ряд государственных органов (Президент РФ, Правительство РФ, орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления), имеющих право принятия решения о возможности увеличения уставного капитала с уменьшением доли государства (муниципального образования).

Теперь при наличии в государственной или муниципальной собственности акций созданного в процессе приватизации ОАО, предоставляющих на момент принятия соответствующего решения более чем 25%, но не более чем 50% голосов на общем собрании акционеров, увеличение уставного капитала указанного акционерного общества путем дополнительного выпуска акций может осуществляться с уменьшением доли государства или муниципального образования в случае принятия положительного решения Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и только при условии сохранения государством или муниципальным образованием своей доли в размере не менее чем 25% голосов плюс одна голосующая акция. Для ОАО, входящих в перечень стратегических акционерных обществ, действует та же норма, но при условии принятия положительного решения Президентом РФ.

В случае же наличия в государственной или муниципальной собственности акций созданного в процессе приватизации ОАО, предоставляющих на момент принятия соответствующего решения более чем 50% голосов на общем собрании акционеров, увеличение уставного капитала указанного акционерного общества путем дополнительного выпуска акций может осуществляться с уменьшением доли государства или муниципального образования в случае принятия положительного решения Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и только при условии сохранения государством или муниципальным образованием своей доли в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция. Аналогично вышеупомянутой группе ОАО в случае включения компаний в перечень стратегических акционерных обществ, такое решение может быть принято только Президентом РФ.

Аналогичным образом государственные органы наделены правом определения размера доли государства в уставном капитале при размещении акций путем открытой подписки и осуществления фондовой биржей их листинга, а также размещения акций за пределами РФ, в том числе посредством размещения в соответствии с иностранным правом ценных бумаг иностранных эмитентов, удостоверяющих права в отношении акций открытых акционерных обществ (ст. 40.1):

- увеличение уставного капитала ОАО, входящего в перечень стратегических акционерных обществ, и определение размера доли государства в уставном капитале указанного акционерного общества осуществляются по решению Президента РФ;
- увеличение уставного капитала ОАО, которое создано в процессе приватизации и акции которого находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставляют более чем 25% голосов на общем собрании акционеров, и определение размера доли государства в уставном капитале указанного общества осуществляются по решению Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

На первый взгляд данная схема выглядит весьма гибкой, сочетая предоставление акционерным компаниям с государственными пакетами акций возможности привлечения инвестиций с требованиями имущественного контроля со стороны органов власти. Однако только последующая практика может показать, насколько востребованным и работоспособным окажется данный инструментарий.

Предшествующий отечественный опыт говорит о том, что в условиях проблем с применением норм корпоративного законодательства именно высокая концентрация акций рассматривается бизнесом как наиболее приемлемая гарантия от сопутствующих рисков инвестирования в ту или иную компанию. Это обстоятельство делает маловероятной возможность привлечения новых инвесторов через дополнительную эмиссию акций, пока крупным акционером являются органы власти, хотя в отношении отдельных привлекательных компаний, обладающих какими-либо преимуществами или уникальными ресурсами, такой сценарий вполне может иметь место. Нельзя забывать и об общих рисках, связанных с вовлечением государства в хозяйственную деятельность, таких, как низкая квалификация госслужащих, их слабая мотивация, возможности извлечения ренты из подобных ситуаций.

Первую серьезную апробацию на практике данная схема может пройти на примере «Банка внешней торговли», которому Указом Президента РФ в самом конце 2006 г. разрешено осуществить процедуры увеличения уставного капитала путем дополнительных выпусков акций и их поэтапной реализации при обеспечении сохранения доли государства в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция на общем собрании акционеров этого акционерного общества. Соответствующее изменение было внесено в перечень стратегических акционерных обществ.

Большое значение для реализации данной новации и корпоративного управления в компаниях с долей государства в капитале в целом будут иметь поправки в ст. 77 закона «Об акционерных обществах», внесенные федеральным законом № 146-ФЗ от 27 июля 2006 г. Они конкретизируют существовавшую прежде норму об участии государственного финансового контрольного органа в определении рыночной стоимости имущества обществ, владельцем акций которых является государство или муниципальное образование.

Требования нормы распространяются на случаи принятия решений по вопросам определения цены (денежной оценки) имущества, цены размещения ценных бумаг общества, цены выкупа акций общества. Совет директоров (наблюдательный совет) общества в обязательном порядке должен уведомить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ (далее – уполномоченный орган) о принятом им решении об определении цены объектов.

Кроме того, новой редакцией ч. 3 ст. 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» предусмотрены:

- перечень документов, которые необходимо предоставить в обоснование принятого решения по цене имущества;
- срок для предоставления документов и срок их рассмотрения уполномоченным органом;
- право обжалования заключения уполномоченного органа;
- проведение экспертизы отчета об оценке имущества;
- последствия нарушения обществом порядка определения цены;
- некоторые другие.

В случае получения заключения уполномоченного органа власти о несоответствии цены объектов, определенной решением совета директоров (наблюдательного совета) общества без привлечения оценщика, сложившимся рыночным ценам на аналогичные объекты совет директоров (наблюдательный совет) общества принимает решение об отказе от совершения сделки или принимает решение об определении цены объектов с обязательным привлечением оценщика и соблюдением порядка, установленного настоящей статьей.

В случае, если уполномоченный орган не направил в общество заключение в установленный настоящей статьей срок, цена объектов признается достоверной и рекомендуемой для совершения сделки.

Сделка, которая совершена обществом с нарушением порядка, установленного настоящей статьей, или цена которой является в соответствии с настоящим пунктом недостоверной, может быть признана недействительной по иску уполномоченного органа в течение шести месяцев со дня, когда уполномоченный орган узнал или должен был узнать о совершении сделки.

Суд с учетом всех обстоятельств дела вправе отказать в признании сделки недействительной, если обществом будет доказано, что допущенные нарушения не являются существенными, а сделка не повлекла за собой причинение убытков обществу, государству и (или) муниципальному образованию.

В целом, введение в закон перечня случаев, на которые распространяется норма о согласовании цены имущества, и механизма согласования цены является позитивным моментом, поскольку определяет субъектный состав участников правоотношений, а также круг прав и способов их реализации обеими сторонами процесса согласования. Однако новация распространяется только на АО, где государство или муниципалитет является владельцем от 2 до 50% голосующих акций.

Большие изменения претерпел в 2006 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

Прежде всего, необходимо отметить, что в связи с созданием ОАК из соответствующих разделов были исключены 2 ФГУПа и 6 ОАО. В дальнейшем были исключены также 15 унитарных предприятий и 2 ОАО машиностроения и оборонной промышленности, предположительно, являющихся кандидатами для включения в состав интегрированных структур. Кроме того, из списка был исключен аэропорт Сочи, полный пакет акций которого, как уже было указано выше, был продан в конце года.

В то же время в перечень были включены 2 ФГУПа (Телевизионный технический центр «Останкино» и Ведомственная охрана железнодорожного транспорта), 3 интегрированные структуры, являющиеся акционерными компаниями (включая Объединенную промышленную корпорацию «Оборонпром»⁷⁶, занимающуюся консолидацией отечественного вертолетостроения⁷⁷) и Новороссийский морской торговый порт (доля государства составляет всего 20%).

В конце декабря 2006 г. Постановлением Правительства РФ № 782 были внесены изменения в устав Российского фонда федерального имущества. Наиболее существенным из них стало ограничение самостоятельности РФФИ. Отныне прямо указано, что учредителем Фонда является Правительство РФ. Минэкономразвития России координирует и контролирует его деятельность, а полномочия собственника имущества, находящегося в оперативном управлении РФФИ, осуществляет ФАУФИ в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

В отношении осуществления от имени государства полномочий акционера РФФИ ограничен только реализацией находящихся в федеральной собственности акций хозяйственных обществ, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества. Соответственно, данное положение нашло отражение в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»).

За РФФИ сохранилось право ведения предпринимательской деятельности, однако полученные при этом средства учитываются на лицевом счете, открытом ему в территориальном органе Федерального казначейства, и расходуются Фондом в соответствии со сметой доходов и расходов, утвержденной в порядке, определяемом главным распорядителем средств федерального бюджета, в пределах остатков средств на лицевом счете Фонда. Ранее РФФИ имел право размещения временно свободных внебюджетных средств на депозитных счетах. Сведения об имуществе, приобретенном РФФИ за счет средств от предпринимательской деятельности, в месячный срок предоставляются в ФАУФИ.

Если раньше основным источником финансирования РФФИ указывались средства, получаемые им на организацию и проведение приватизации федерального имущества в размере и по видам затрат, устанавливаемых Правительством, то в новой редакции говорится просто о средствах федерального бюджета. Смета доходов и расходов фонда представляется в Минэкономразвития России.

⁷⁶ Помимо государства, которому напрямую принадлежит контрольный пакет «Оборонпрома», его крупным акционером является «Рособоронэкспорт».

⁷⁷ Так, в 2007 г. должна получить завершение сделка по выкупу более 20% акций Казанского вертолетного завода.

РФФИ лишился также такого источника финансирования, как отчисления от стоимости реализованного имущества, арестованного на основании судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также средств, полученных от реализации имущества, конфискованного по вступившим в законную силу приговорам судов (решениям судей) либо по решениям таможенных органов, признанного в установленном порядке бесхозным, а также изъятого федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией по нормам и перечню затрат, устанавливаемых Правительством РФ.

Таким образом, можно констатировать, что возникший в ходе административной реформы и получивший публичную огласку в 2005 г. конфликт между ФАУФИ и РФФИ получил свое разрешение в основном в рамках предложений первого из указанных ведомств, поскольку принятые в устав РФФИ поправки существенно ограничились самостоятельность фонда.

Определенные новации появились и в прикладных нормативно-правовых актах, касающихся управления унитарными предприятиями федеральной собственности. К наиболее существенным из них можно отнести следующие.

Перечень оснований расторжения трудового договора с руководителем ФГУПа, содержащийся в Постановлении Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий», был дополнен следующими важными пунктами:

- необеспечение использования имущества унитарного предприятия по целевому назначению в соответствии с видами его деятельности, установленными уставом предприятия, а также неиспользование по целевому назначению выделенных ему бюджетных и внебюджетных средств в течение более чем 3 месяцев;
- нарушение руководителем унитарного предприятия требований законодательства Российской Федерации, а также устава унитарного предприятия в части сообщения сведений о наличии заинтересованности в совершении сделок, в том числе по кругу аффилированных лиц;
- нарушение руководителем унитарного предприятия установленного законодательством Российской Федерации и трудовым договором запрета на осуществление им отдельных видов деятельности.

Указано также, что решение о расторжении трудового договора с руководителем унитарного предприятия в соответствии с п. 2 ст. 278 Трудового кодекса РФ принимается после предварительного одобрения его аттестационной комиссией.

В состав конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности руководителя ФГУПа отныне может включаться с правом решающего голоса полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, на территории которого находится предприятие. При рассмотрении

кандидатуры на должность руководителя предприятия оборонно-промышленного комплекса в состав комиссии также включаются с правом решающего голоса представитель Министерства обороны РФ и постоянный член Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ, замещающий должность федеральной государственной гражданской службы по служебному контракту.

Аналогичным образом при проведении аттестации руководителей предприятий оборонно-промышленного комплекса в состав аттестационной комиссии включается с правом решающего голоса постоянный член Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ, замещающий должность федеральной государственной гражданской службы по служебному контракту.

Аттестационная комиссия также вправе одобрить проект решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти о расторжении трудового договора с руководителем предприятия в соответствии с п. 2 ст. 278 Трудового кодекса РФ.

Постановление Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333 «О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» было дополнено положением о том, что согласование сделок предприятия, связанных с передачей закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения недвижимого имущества стоимостью свыше 150 млн рублей в аренду, осуществляется Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом с учетом мнения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие.

Прочие изменения и дополнения в нормативно-правовые акты носили преимущественно редакционный характер.

* * *

В целом для сферы имущественных отношений в 2006 г. было характерно продолжение тенденций предыдущих двух лет, хотя и в несколько ослабленном виде. Происходило сокращение численности федеральных государственных унитарных предприятий и в меньшей степени акционерных обществ с федеральными пакетами акций. В структуре последних произошло резкое увеличение удельного веса АО, где в федеральной собственности находились бы все 100% акций. В целом же структура федеральных пакетов акций по величине доли государства в уставном капитале на середину 2006 г. примерно совпала с той, которую Минимущество России рассматривало в качестве ожидаемой после реализации программы приватизации 2003 г. То же можно сказать и об абсолютном количестве ОАО с федеральными пакетами акций.

Сегодняшняя ситуация в сфере отношений собственности в российской экономике характеризуется одновременной реализацией и сосуществованием двух тенденций.

С одной стороны, можно говорить о продолжении процесса приватизации. Российским правительством ежегодно утверждаются обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, включающие в общей сложности многие сотни федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Однако при этом необходимо принимать во внимание следующее.

Во-первых, запланированная приватизация унитарных предприятий происходит (за редчайшим исключением) путем акционирования (корпоратизации), т.е. сначала унитарное предприятие преобразуется в акционерное общество, лишь затем (как правило, за пределами данного финансового года) продаются его акции (возможно, далеко не все).

Во-вторых, объектом продажи до последнего времени являлись в основном миноритарные и блокирующие пакеты акций средних по размеру компаний, не имеющих большого значения в масштабах российской экономики в целом, что существенно снижает их привлекательность и интерес к ним. Утвержденная программа приватизации предполагает резкий перенос акцента на продажу полных (100%) пакетов акций, что представляется весьма спорным и проблематичным. Включение же в нее крупных компаний, сопоставимых по своему значению с объектами приватизации 1990-х гг. и начала 2000-х гг., вряд ли возможно ранее 2008–2009 гг., когда в стране начнется новый политико-деловой цикл. В качестве наиболее явного кандидата на приватизацию можно указать на государственный пакет акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», продажа которого в предыдущие годы неоднократно откладывалась.

В-третьих, фактические масштабы акционирования ФГУПов и продажи федеральных пакетов акций заметно отстают от запланированных. Причины этого заключаются в низкой привлекательности предлагаемых к реализации пакетов акций ввиду их размера и отраслевой принадлежности, объективно длительными сроками процедуры акционирования унитарных предприятий, сложностями в администрировании этого процесса (сопротивление менеджмента, межведомственные противоречия, параллельное создание интегрированных структур и т. д.).

С другой стороны, достаточно очевидным является усиление влияния уже существующих крупных государственных компаний в ходе процесса создания новых холдингов, интегрирующих принадлежащие государству активы, и их активности на рынке слияний и поглощений, не исключая приватизируемые активы.

Таким образом, при внешнем сжатии размеров государственного сектора, выражающимся в сокращении количества унитарных предприятий и хозяйственных обществ с долей государства в капитале, происходит его рост вширь и вглубь за счет увеличения масштабов хозяйственной деятельности, в том числе через разветвленную сеть дочерних и зависимых компаний. Сложность в оценке результатов деятельности госкомпаний, как и других холдин-

говых структур, состоит в том, что состав дочерних, зависимых, контролируемых активов не отличается постоянством, может меняться, оказывая сильное влияние на итоги функционирования группы в целом. Весьма простым делом является и учет степени консолидации тех или иных активов в холдинге (например, того, как оценивать вклад предприятий и организаций, в которых участвуют структуры, контролируемые холдингом не напрямую, а опосредованно, через сеть дочерних и зависимых компаний). Все это не может не затруднять достоверную оценку общих масштабов государственного сектора, его удельного веса в отдельных отраслях и ВВП в целом.

С большой вероятностью можно говорить о продолжении вышеуказанных тенденции и в наступившем 2007 г. При этом нельзя исключать определенных корректировок, вызванных падением цен на нефть и началом нового политико-делового цикла.

5.3. Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий

Проблема приобретения прав собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения или сооружения, принадлежащие юридическим и физическим лицам, возникла еще в 1990-е годы в связи с начавшейся приватизацией предприятий. Право собственников приватизированных предприятий на выкуп земельных участков было провозглашено 25.03.1992 г. Указом Президента Российской Федерации № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий». Реальная передача земли в частную собственность тогда не началась, но были заложены общие принципы выкупа земли. Ситуация изменилась с принятием Указа Президента Российской Федерации от 22.07.1994 г. № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 года». Дополнительным стимулом к развитию процесса приватизации стало значительное снижение цены выкупаемых земельных участков под предприятиями с 200-кратной до 10-кратной ставки земельного налога за единицу площади земельного участка, предусмотренное п. 7 Указа Президента РФ от 11.05.1995 г. № 478 «О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации». В мае 1997 г. цена была снижена до 5-кратной ставки земельного налога (п. 4 Указа Президента РФ от 16.05.1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» утратил силу с 29.03.2003 г.).

Динамика процесса приватизации земель населенных пунктов в период с 1994 по 2001 годы в разных регионах страны существенно различалась⁷⁸. В

⁷⁸ Здесь и далее при оценке ситуации в рассматриваемой сфере до начала 2000-х гг. использованы данные доклада «Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах». Аналитический доклад Фонда «Института экономики города», см.: www.urbanecomomics.ru/texts.php.

одних местные власти не допускали или явно тормозили выкуп земли, при этом субъекты РФ принимали соответствующие нормативные акты, запрещающие передачу земли поселений в частную собственность. К числу таких регионов относятся: г. Москва, Чувашская Республика, Республика Мордовия, Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Тыва, Республика Саха (Якутия), Пензенская, Калининградская, Костромская, Камчатская области, Краснодарский край и некоторые другие.

В других регионах процесс выкупа земли шел либо недостаточно активно (Нижегородская, Самарская области), либо активно начавшись, приостановился (Астраханская, Волгоградская, Оренбургская, Ленинградская области).

В третьих процесс выкупа земли шел достаточно интенсивно. Тем не менее количество земли, переданной в частную собственность предприятий, даже в лидирующем по количеству выкупленных земель Санкт-Петербурге, за 1996–2000 гг. составило всего около 0,5% общей площади города.

Результатом более чем 10-летнего срока приватизации земли предприятий стала передача в частную собственность только 5% земли⁷⁹. Основная масса собственников предприятий до сих пор не является собственниками земли, на которой эти предприятия находятся. Такая ситуация в микроэкономическом аспекте препятствует реализации собственниками своих правомочий и создает реальную угрозу лишения их имущества в случае отсутствия согласия с собственником-государством по условиям пользования земельным участком, а в макроэкономическом – препятствует экономическому росту, притоку инвестиций в экономику.

В период отсутствия у большинства предприятий права собственности на землю, правоотношения между государством и предприятиями регулировались институтом постоянного бессрочного (бесплатного) пользования землей, закрепленного Земельным кодексом РСФСР 1991 г. Таким правом пользования предприятия наделялись на основании решения государственного или муниципального органа, которое наряду с законом и определяло ограничения в сфере пользования земельным участком. Они могли быть определены по-разному, однако, все действия, направленные на распоряжение землей, были либо невозможны (например, отчуждение земли), либо могли осуществляться исключительно с согласия государства, как, например, передача земли в аренду или безвозмездное срочное пользование (ст. 268–270 Гражданского кодекса РФ, отмененные законом от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ).

Принятый в 2001 г. Земельный кодекс законодательно закрепил исключительное право предприятий на приватизацию земельного участка, находя-

⁷⁹ Выступление председателя комитета Государственной Думы РФ по собственности В. Плещачевского на I Конгрессе «Земельно-имущественных отношений в России»/ М. Вдовин «Единый налог и кадастровая стоимость участков: новости реформы, 17.10.2006 г. См.: www.domex.ru.

щегося в государственной или муниципальной собственности, либо его предоставление в аренду (ст. 36). Кроме этого, новый кодекс предусматривал отмену бессрочного бесплатного пользования землей с 1 января 2004 г. До этого момента собственники предприятий должны приватизировать земельные участки, на которых они расположены, или заключить договор аренды земли. Со дня введения его в действие – т.е. с 29 октября 2001 г. – приватизация зданий, строений, сооружений (в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения) без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте (Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

Решение вопроса о передаче земельных участков в собственность натолкнулось на целый ряд проблем, касающихся определения круга земельных участков, не подлежащих приватизации, границ земельных участков, определения принадлежности земельных участков к федеральной или муниципальной собственности, отсутствия документов, удостоверяющих права на земельные участки, условий и порядка определения стоимости земельных участков. Невозможность разрешения этих проблем привела к тому, что в декабре 2003 г. были приняты поправки к Закону «О введении в действие Земельного кодекса РФ», продлевающие срок обязательного переоформления права пользования земельными участками под приватизированными предприятиями в право собственности или аренды с 1 января 2004 г. до 1 января 2006 г.

В конце 2005 г. срок переоформления прав на землю вновь был продлен – до 1 января 2008 г. (Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Рассмотрим наиболее существенные проблемы передачи земельных участков в собственность предприятий и проанализируем, насколько обоснованы выбранные государством способы их решения.

1) Исключение ряда земельных участков из числа земель, подлежащих приватизации.

По общему правилу *отказ в выкупе земельного участка* или предоставлении его в аренду не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Случаи, в которых земельные участки отчуждению не подлежат, перечислены в п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ». Большая их часть представляется оправданной, однако включение в этот перечень *«земель, предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах»*, разрушает иллюзию справедливости.

Аналогичную норму содержит и Земельный кодекс, предусматривающий, что «резервирование земельного участка для государственных и муниципальных нужд является основанием для отказа в предоставлении в собственность земельного участка» (п. 4 ст. 28). Очень важно отметить, что процедура резервирования земельных участков Земельным кодексом и Градостроительным кодексом не регламентирована.

Арбитражная практика содержит значительное количество заявлений предприятий, оспаривающих законность отказа в передаче земельного участка в собственность по мотиву необходимости использования земельного участка в государственных или общественных интересах. В основном суд отказывает в их удовлетворении, поскольку администрациями предоставляются различные нормативные акты, подтверждающие необходимость использования спорных земельных участков в общественных или государственных целях. На сегодняшний день генеральные планы развития территорий принимаются в некоторых субъектах РФ на очень продолжительные сроки, что позволяет включить в план большее число земельных участков, необходимых для развития города. Так, в Москве принят Генеральный план развития до 2020 г., в Тюмени – до 2040 г. Какие земли в них включены, субъектам рынка зачастую неизвестно. Как правило, факт включения тех или иных земель в Генеральные планы становится известен только в каждом частном случае при обращении с заявлением о передаче земли в собственность и лишь тогда, когда это становится причиной для отказа в приватизации.

Законопроект о порядке резервирования земельных участков⁸⁰, находящийся на рассмотрении в Государственной Думе, принят в первом чтении. Он дает возможность административным решением зарезервировать любой участок под неопределенные государственные или муниципальные нужды на 3 года. Резервирование исключает возможность выкупа земельного участка. Предложенный механизм предусматривает возможность изъятия практически любой, в том числе частной, недвижимости для передачи другому частному лицу под предлогом «создания необходимых условий реализации документов территориального планирования, в частности для развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры и создания особо охраняемых природных территорий»⁸¹.

При этом решение о резервировании может быть принято как федеральными органами, так и государственными органами субъектов РФ, а также муниципальными органами. Особое внимание обращает на себя возможность отмены резервирования тем же органом, который вынес решение о резервировании.

⁸⁰ Проект федерального закона № 321847-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд». Редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 11.10.2006 г.

⁸¹ Предложенная редакция ст. 43.1 Земельного кодекса, проект федерального закона № 321847-4.

Рассматриваемый законопроект направлен на ограничение прав пользования, владения и распоряжения землей, противоречащее п. 3 ст. 55 Конституции, допускающей ограничение прав граждан «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Кроме того, нарушается п. 2 ст. 36 Конституции, устанавливающий свободу владения, пользования распоряжения землей, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов граждан.

Действующее законодательство предусматривает возможность изъятия земельного участка только при соблюдении ряда условий, а именно: необходимо достижение согласия с собственником изымаемого земельного участка по условиям изъятия, размеру выкупной цены (ст. 282 Гражданского кодекса РФ), а в случае отсутствия согласия собственника с изъятием необходимо судебное решение и равноценное возмещение стоимости земельного участка (п. 2 ст. 55 Земельного кодекса РФ).

Институт резервирования земли в том виде, в котором он предложен в законопроекте, позволяет ограничивать права собственников, владельцев и арендаторов, без соблюдения каких-либо формальностей, связанных с учетом их прав и законных интересов. Такая модель правового регулирования создает условия, благоприятные для передела собственности на землю в тех регионах, где она имеет место, и раздела земли административными методами в тех регионах, например в Москве, где ее практически нет.

Необходимо распространить действие института резервирования только на государственные и муниципальные земли с тем, чтобы зафиксировать перечень земель, не подлежащих передаче в частную собственность. При этом должны быть учтены права арендаторов и иных законных владельцев земельных участков, а основания для резервирования должны соответствовать действующим правовым нормам.

Помимо этого, круг собственников недвижимости, имеющих право на выкуп земельных участков, был сужен толкованием права на выкуп, содержащимся в разъяснениях Пленума Высшего Арбитражного Суда, указавшего, что *если собственником объекта недвижимости после 29.10.2001 г. (даты введения в действие Земельного кодекса) был заключен договор аренды земельного участка, то он утрачивает право выкупа в связи с тем, что он реализовал свое право* (абз. 3 п. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11 от 24 марта 2005 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»).

Арбитражная практика уже содержит судебные решения, основанные на применении именно такого толкования ст. 36 Земельного кодекса, предусматривающей приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности (например, Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 05.07.06 г., 07.07.06 г. по делу № А41-К1-3420/06).

Если учесть количество заключенных за 5 лет (с ноября 2001 по ноябрь 2006 г.) договоров аренды на территории России, уменьшение количества претендентов на выкуп земли будет значительным. Так, например, администрацией Нижневартовского района Ханты-Мансийского округа – Югра за 2005 г. было заключено 233 договора аренды земельных участков⁸².

Кроме того, в Государственной Думе РФ рассматривается законопроект, внесенный Минэкономразвития, касающийся условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности⁸³. Он предусматривает, что цена на землю определяется законами субъектов РФ, однако стоимость выкупаемого земельного участка не может превышать 20% от кадастровой стоимости. Однако при этом правом выкупа по такой цене будут обладать только те собственники, право частной собственности которых, или предыдущих собственников этих объектов недвижимого имущества, «возникло вследствие их отчуждения из государственной или муниципальной собственности». «Иные граждане и юридические лица, являющиеся собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут приобрести земельные участки (только) по кадастровой (рыночной) стоимости земельных участков».

В случае принятия такого закона частные предприятия, появившиеся не в результате приватизации, в значительной степени будут отстранены от процесса выкупа земли. Ценовой барьер для многих из них будет непреодолим.

2) Всеобщая платность передачи земельных участков в собственность предприятий.

Заявления о необходимости бесплатной передачи земельных участков поступают уже давно. Сторонники этой идеи полагают, что цена земли была заложена в стоимость предприятий при их приватизации, поэтому незаконно требовать плату за одну и ту же вещь дважды.

Обоснованность утверждений о незаконности продажи земли зависит главным образом от условий, на которых совершалось отчуждение предприятий при приватизации, в частности:

- был ли включен земельный участок в состав продаваемого имущественного комплекса;
- входила ли стоимость земельного участка в общую стоимость предприятия.

Закон РФ от 03.07.1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» определяя в ст. 1, передача каких объектов в собственность граждан и акционерных обществ (товариществ) является соб-

⁸² «Земля и ее использование». См.: nvraion.ru/?part=stuff8&sub=zeml.

⁸³ Проект федерального закона № 347961-4 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Редакция, принятая Государственной Думой РФ в первом чтении 22.11.2006 г.

ственно приватизацией, указывает предприятия, цеха, производства, участки, оборудование, здания, сооружения и некоторые другие объекты. Земельных участков среди них нет.

Принятый 21.07.1997 г. второй закон о приватизации № 123-ФЗ прямо указал, что его действие не распространяется на приватизацию земли (ст. 3).

Что касается реализации этих норм, то следует отметить, что ни при приватизации предприятий по конкурсу⁸⁴, ни посредством проведения аукциона⁸⁵ *земельные участки не являлись объектами приватизации*. При осуществлении приватизации *собственнику предприятия передавались лишь права пользования земельным участком*.

Относительно довода о включении стоимости земли в стоимость приватизируемых предприятий следует заметить, что действовавший в период с 20.02.1992 г. по 29.03.2003 г. *порядок оценки стоимости объектов приватизации*, определяя состав оцениваемого имущества предприятия, включает в число основных средств и вложений только *права пользования землей*⁸⁶.

Таким образом, никаких оснований полагать, что цена земельного участка была заложена в стоимость предприятий при приватизации, нет. Установленные законодательством *условия передачи предприятий в собственность при приватизации предприятий не содержали землю в качестве объекта прав собственности*. Цена, заплаченная при покупке предприятия (вне зависимости от ее формы: аукцион, конкурс), не включала в себя стоимость земельного участка. Иными словами, оснований для утверждения о незаконности условия о платности передачи земли, нет.

Тем не менее помимо законности требований правовых актов существуют критерии обоснованности (в том числе экономической) и целесообразности принимаемых государством решений. Именно этим критериям и не соответствует решение о всеобщей платности передачи земли в частную собственность предприятий. Причин тому несколько:

Во-первых, выкуп земельных участков в полном объеме непосилен российским предприятиям, а точнее подавляющему большинству из них. По максимальным ставкам стоимость всей земли, подлежащей выкупу предприятиями, составляет от 30 (по оценкам Гильдии риэлторов) до 106 (по оценкам РСПП) млрд долл. или 1/4 ВВП России. По оценкам заместителя министра экономического развития и торговли РФ А.В. Шаронова, стоимость земли,

⁸⁴ Пункт 1.4. Временного положения о приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ по конкурсу (приложение № 5 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66). Действовал в период с 20.02.1992 г. по 29.03.2003 г.

⁸⁵ Пункт 1.5. Временного положения о приватизации государственных и муниципальных предприятий РФ на аукционе (приложение № 4 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66). Отменено Указом Президента РФ от 14.07.1998 г. № 832.

⁸⁶ Пункт 2.1 Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации, приложение № 2 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66.

подлежащей выкупу предприятиями, составляет 34,8 млрд долл. Эта цифра, по его мнению, является «неподъемной» для российских предприятий⁸⁷.

Выкуп земельного участка является проблемой даже для самых крупных российских компаний. Так, РАО «ЕЭС России» оценивает стоимость подлежащих приватизации земель холдинга в пределах 800 млн долл. В десятки миллионов долларов может обойтись выкуп территорий под собственным производством для АО «АвтоВАЗ» (площадь участка под заводом более 900 га)⁸⁸. Даже с учетом значительных сумм валовой годовой прибыли и наличия свободных средств затраты на приватизацию своих земельных участков для указанных гигантов отечественного бизнеса окажутся весьма ощутимыми. Для большинства предприятий, страдающих от острого дефицита оборотных средств либо ориентированных на развитие бизнеса, выкуп земельного участка на предлагаемых условиях просто невозможен.

Во-вторых, невозможность выкупа земли большинством российских предприятий приведет к перераспределению прав на землю и собственности в пользу крупных предприятий, финансовых структур, чиновников и их аффилированных структур. При этом часть действующих предприятий ликвидируется, экономическое положение оставшихся некрупных предприятий существенно ухудшится. А если иметь в виду, что производство 2/3 ВВП страны обеспечивают частные предприятия, то можно уверенно утверждать, что это способно существенно повлиять на динамику показателей экономического роста.

В-третьих, использование платы за выкуп земли как дополнительного источника пополнения региональных бюджетов будет иметь лишь краткосрочный положительный экономический эффект, за исключением крупных финансово-посреднических центров. Это связано, главным образом, с недостаточностью оборотных средств, инвестиционной непривлекательностью значительного количества земель из-за неразвитой инфраструктуры территорий. Следствием всеобщей платности передачи земли станут повышение концентрации капитала, рост коррупции и злоупотреблений в сфере принятия административных решений, объектом которых является земля.

Таким образом, введение для всех предприятий без исключения платы за передачу предприятиям в собственность земельных участков не противоречит законодательству, однако экономически необоснованно и нецелесообразно, поскольку препятствует дальнейшему развитию значительного количества участников рынка и, как следствие, экономики страны. Взимание платы за землю в размере, сопоставимом с рыночными ценами, способно усугубить и социальные проблемы, нанеся удар по формирующемуся среднему классу и действительно частному бизнесу, не основанному исключительно на государственных активах.

⁸⁷ Финанс, 2003, № 18, с. 4.

⁸⁸ Новости рынка недвижимости, выпуск № 43, 10.11.2003 г. См.: www.nrm.ru.

При существующей конъюнктуре цен на энергоносители, отсутствии созданной государством системы мер поддержки предприятий малого и среднего бизнеса, но высоким налоговым ставкам для этих предприятий, а также развитой банковской системы, способной предоставить финансовые инструменты для выкупа земли, *целесообразна бесплатная передача в собственность земельных участков действующим мелким и средним предприятиям. При этом обязательными условиями передачи земли должны быть: запрет на определенный срок на реперофилирование (либо за дополнительную плату) производства и изменение назначения использования земельного участка, отчуждение земельного участка, а также сокращение производства.*

В качестве альтернативного промежуточного варианта может быть осуществлена передача земли по номинальной цене либо рассрочка оплаты на длительный срок с тем, чтобы собственники предприятий имели реальную возможность для выкупа земли и преимущество перед иными лицами.

3) Высокая цена выкупа земельных участков.

Цена выкупа земельных участков, а вернее ее высокий размер, является одной из ключевых проблем, препятствующих формированию рынка земли. Можно указать несколько наиболее значимых причин сложившейся ситуации:

а) наделение субъектов РФ правом устанавливать цену выкупа земельных участков.

Законодатель, определив, что цена выкупа земельных участков будет устанавливаться субъектами РФ (п. 2 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» и п. 7 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ»), создал исключительно благоприятную почву для принятия экономически неоправданных решений, направленных на получение максимальных доходов от продажи земли, а также злоупотреблений и обогащения чиновников субъектов РФ.

Так, субъекты Российской Федерации были наделены правами по установлению цены земли в поселениях в размере, кратном ставке земельного налога, в зависимости от численности населения:

- свыше 3 млн человек в размере от 5- до 30-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- от 500 тыс. до 3 млн человек в размере от 5- до 17-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- до 500 тыс. человек, а также за пределами черты поселений в размере от 3- до 10-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года).

(При этом до установления субъектом Российской Федерации цены земли должна применяться минимальная ставка земельного налога).

В условиях, когда значительная часть регионов России являются дотационными и испытывают острый недостаток бюджетных средств, получение права взимать плату за выкуп земли было расценено как возможность увели-

чить доходную часть регионального бюджета. Результатом такой политики становится практически повсеместное *установление максимально высокой цены, допустимой законом* для городов и иных поселений с соответствующей численностью населения.

Так, в подавляющем большинстве областей, в которых численность населения городов и других поселений, включая областной центр, не превышала 500 тыс. человек, цена земли была установлена из расчета 10-кратной ставки земельного налога. В значительной части регионов, где численность населения в областном центре превышала 500 тыс. человек, для областного центра устанавливалась цена выкупа земли, соответствующая верхней планке ценовой шкалы, т.е. исходя из 17-кратной ставки земельного налога, а для остальных городов и поселений – исходя из 10-кратной ставки. К таким регионам (по состоянию на начало второй половины 2002 г.) относились области - Рязанская, Тульская, Волгоградская, Ростовская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Омская, Кемеровская, края - Краснодарский, Алтайский, Хабаровский, а также Удмуртская Республика.

В последующем неадекватно высокие цены выкупа в некоторых регионах были снижены. В одних регионах это было связано с влиянием местных предпринимателей (например, в Томской области, когда цена земли при выкупе была снижена с 10-кратной до 3-х кратной ставки земельного налога). В других – причиной изменения выкупной цены стало стремление регионов оставить максимальное количество средств от выкупа земли в бюджете субъекта РФ.

б) изменение порядка распределения сумм, полученных от продажи земли между бюджетами разных уровней.

В те периоды, когда государственный бюджет на будущий год предусматривал изменение в распределении сумм, полученных от продажи земли, в пользу федерального бюджета, в регионах на оставшийся период устанавливались относительно низкие цены выкупа земли, стимулирующие рост продаж с тем, чтобы наибольшая сумма от продажи земли осталась в регионе. В результате такой политики регионы обеспечили значительное увеличение поступающих в региональный бюджет сумм.

Такие методы использовались, например, в Кемеровской области, в которой с момента введения в действие нового Земельного кодекса ставка выкупа земельных участков за 15 месяцев менялась 6 раз. Сходной тактики придерживались Новосибирская область (цена по Новосибирску была снижена с 17- до 6-кратного размера), Вологодская область (цена была снижена с 10- до 3-кратной ставки налога на землю, а потом опять поднята до 10-кратной).

в) установление цен выкупа земельного участка в размерах, кратных ставке земельного налога.

Ставка земельного налога, начиная с 01.01.2005 г. (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 29.07.2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части 1 и 2 Налогового кодекса РФ ») также «устанавливается нормативно-правовыми актами, принимаемыми представительными органами муниципальных обра-

зований, а в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге – законами. Законодателем определено только, что размер налоговой ставки не может превышать в отношении земель предприятий 1,5% (ст. 394 Налогового кодекса РФ). На практике субъектами РФ устанавливаются (по причинам, рассмотренным ранее) максимально высокие ставки.

г) исчисление ставки земельного налога и, как следствие, стоимости выкупаемой земли, исходя из кадастровой стоимости земельных участков.

По оценкам руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости) М. Мишустина, кадастровая стоимость земель России составила 23,6 трлн руб. При этом 82% кадастровой стоимости земель в России приходится на земли поселений, однако они занимают не более 1,9% территории страны⁸⁹.

Проведенная с 2000 по 2006 годы кадастровая оценка городских земель привела к увеличению стоимости земельных участков, связанному с применением методики кадастровой оценки, в которой учитывается не только расположение участка в определенном кадастровом квартале, но и виды функционального использования земельного участка.

Так, например, в результате *кадастровой оценки земли в Москве 2000–2002 гг.* вместо 100 оценочных земельных зон появилось 1516 кадастровых кварталов, а сама кадастровая стоимость земли в Москве, только в пределах Центрального округа варьируется в диапазоне от 60 501 до 1 331 руб. за кв м⁹⁰. По данным руководителя Департамента земельных ресурсов города Москвы В. Дамурчиева, к началу 2006 г. средняя кадастровая стоимость земли в Москве составляла 180 тыс. руб. за один гектар в год, причем минимальная – 1 800 руб., а максимальная достигает 900 тыс. руб. за один гектар в год⁹¹.

Кадастровая стоимость земли в Ленинградской области, по данным Контрольно-счетной палаты (КСП) Ленинградской области, была определена выше рыночной стоимости земли. В различных районах области это превышение, по данным аудитора КСП Ленинградской области С. Гнилицкого, составляет от 15 до 560 долл. за сотку⁹².

Все эти причины в совокупности определили высокий размер стоимости выкупа земельных участков предприятиями. Так, в Москве стоимость земельных участков при продаже определяется исходя из 30-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади⁹³ и ставки земельного налога, составляющей 1,5% от кадастровой стоимости земли. Это максимальный размер выкупа, предусмотренный Земельным кодексом РФ. Для производств, признанных важными для экономики города, стоимость земельных участков снижена до 20% от их кадастровой стоимости.

⁸⁹ См.: realty.rbc.ru/regions/news.shtml?url=2006/04/10/4303841@region=msk.

⁹⁰ Приложение № 1 к Постановлению Правительства Москвы от 24.05.2005 г. № 356-ПП.

⁹¹ См.: www.bpn.ru/service/neus/13711.

⁹² См.: novgorod.osean.ru/commercia/articles/?articl_id=15096@PHPSESSID=014b3b10caf6ab74de7a57d2eb172e40.

⁹³ Постановление Правительства Москвы от 19.07.2005 г. № 532-ПП.

Особого внимания заслуживает право установления поправочных коэффициентов в размере от 0,7 до 1,3, используемых при продаже земельных участков и утверждаемых Правительством РФ (Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ). Применение этой нормы, в условиях тотальной коррупции, станет новым крупным источником доходов чиновников.

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект, внесенный Минэкономразвития РФ, который предусматривает *снижение цены выкупа земли только для приватизированных предприятий* до 5% от кадастровой стоимости для всех поселений, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, где она составит 20%⁹⁴. Для остальных предприятий цена выкупа, согласно законопроекту, будет равна кадастровой, т.е. рыночной стоимости. При таком подходе приоритетный доступ к покупке земельных участков будут иметь либо крупные предприятия, либо предприятия, так или иначе контролируемые государством, или лояльные по отношению к действующей власти. Мелкие и средние предприятия, нуждающиеся в льготах, фактически лишаются возможности выкупа земли в связи с невозможностью преодоления установленного ценового барьера.

Сохранение существующего правового регулирования по этому вопросу или принятие вышеуказанного законопроекта приведет к новым массовым нарушениям прав собственников (аналогичным приватизационным 1990-х годов) в угоду якобы государственным интересам, которые будут осуществлены (как это принято в последние годы) формально законными способами. Реальные же цели принятия таких законов (распределение государственной собственности среди ограниченного круга лиц, получение максимального дохода бюджетами субъектов федерации, а также чиновниками, влияющими на принятие решений о выкупе земельных участков) останутся за пределами публичных обсуждений, если не станут причиной громких социальных конфликтов.

4) Тенденция к ограничению прав арендаторов земельных участков и увеличению административного регулирования в сфере аренды земли.

Заклучение договора аренды земельного участка как альтернатива выкупу, предложенная законодателем, также имеет массу существенных недостатков.

Земельным кодексом 2001 г. были установлены новые условия долгосрочного договора аренды (на срок более 5 лет) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 22, п. 9). В случае заключения такого договора арендатор в пределах срока договора аренды получает, по сути, права по распоряжению земельным участком без согласия собственника (передавать права по договору третьему лицу, пере-

⁹⁴ Проект Федерального закона № 347961-4 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Редакция, принятая Государственной Думой РФ в первом чтении 22.11.2006 г.

давать в субаренду, отдавать арендные права в залог, вносить их в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и т.д.).

Однако законопроект о выкупе земельных участков, внесенный Министерством экономического развития и торговли России (МЭРТ) в 2006 г. и находящийся на рассмотрении в Государственной Думе, предусматривает введение ряда ограничений прав арендаторов земельных участков⁹⁵. Во-первых, запрещается переуступка прав долгосрочной (более 5 лет) аренды без разрешения чиновника (сегодня для переуступки достаточно уведомления). Это означает административный диктат при сделках с частными зданиями и предприятиями, расположенными на арендованных участках. Во-вторых, вводится полный запрет переуступки прав аренды на участки, не занятые зданиями, строениями, сооружениями. Помимо очевидного ущемления прав собственников зданий и предприятий эта норма имеет и скрытый смысл: дает основание чиновнику произвольно обрезать границы участка.

Предел арендной платы по договорам административной земельной аренды установлен – в 2% от кадастровой оценки (при аренде участков земель сельхозназначения – не выше размера земельного налога, а при аренде земельных участков, ограниченных в обороте, – в размере земельного налога). Однако эти ограничения действуют только до момента разграничения государственной собственности на землю. По искусственному основанию в идентичных обстоятельствах одни собственники строений – арендаторы участков будут платить арендную плату, сравнимую с земельным налогом, а другие – произвольно установленную администратором. Такая ситуация связана с тем, что до 1 июля 2006 г. действовал порядок, при котором разграничение захватывало подлежащие выкупу участки, застроенные частными зданиями и предприятиями (по принципу принадлежности здания, предприятия до приватизации). И многие предприятия, сами того не зная, оказались на земле, являющейся собственностью государства. По новому порядку подлежащие выкупу участки разграничению не подлежат (Федеральный закон от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ). На 1 января 2005 г. разграничено было 167 тыс. га городских земель (2,3% их площади). На этой территории, составляющей до 6% городских земель, чиновники будут иметь возможность, заключая договор аренды, устанавливать выгодные произвольные неценовые условия.

Кроме того, ситуация для арендаторов усугубляется тем, что размер арендной платы за использование земельного участка будет в ряде регионов рассчитываться также исходя из проведенной кадастровой оценки цены земли, т.е. существенно возрастет. Так, в *Москве*, с 1 января 2006 г. размер арендной платы по договорам, заключенным после этой даты, исчисляется исходя из кадастровой цены земельного участка.

Ставки арендной платы в Москве установлены в соответствии с теми подходами, по которым устанавливаются ставки земельного налога⁹⁶:

⁹⁵ См.: А. Лазаревский. Земельный переворот/ «Эксперт» № 38, 16.10.2006 г.

⁹⁶ Приложение № 1 к Постановлению Правительства Москвы от 25.04.2006 г. № 273-ПП.

- 0,1% – для земельных участков, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры;
- 0,3% – для земельных участков объектов социальной сферы, финансируемых за счет внебюджетных источников, а также дачных участков;
- 1,5% – для остальных земельных участков.

Что это означает для арендаторов земельных участков? Размер базовой ставки арендной платы за землю, дифференцируемый в зависимости от категории арендатора и вида использования земельного участка, в Москве находится сегодня в диапазоне от 1 800 руб. за гектар до 900 000 руб. за гектар. А при исчислении ее исходя из кадастровой оценки и предлагаемой ставки увеличение размера арендной платы, в зависимости от расположения земли и назначения использования земельного участка, составит от 8 до 110%⁹⁷.

Другой проблемой, с которой уже столкнулись арендаторы, стала продажа помещений, принадлежащих субъекту федерации, с действующим договором аренды. В большинстве случаев это приводит к разорению арендатора, связанному с повышением размеров арендной платы, либо отказу нового арендатора продлить заключенный договор аренды. При этом Комитет по управлению государственным имуществом (КУГИ) Санкт-Петербурга, например, в первую очередь продает уже отремонтированные арендаторами помещения⁹⁸. Чаще всего эта проблема затрагивает предприятия малого и среднего бизнеса, не имеющие финансовых ресурсов для покупки арендуемого помещения. Ситуация усугубляется тем, что КУГИ перед продажей помещений не продлевает действующие договоры аренды с предпринимателями.

5) Административный произвол в сфере определения границ земельных участков.

Наличие кадастровой карты (плана) является необходимым условием для приобретения прав на земельный участок, на котором находится предприятие. Эта карта должна быть приложена к заявлению о приобретении прав на земельный участок, с которым граждане или юридические лица обязаны обращаться в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в целях выкупа земельного участка (п.5 ст. 36 Земельного кодекса РФ).

В случае отсутствия кадастровой карты, *границы и размеры земельного участка будут определены с учетом фактически используемой площади земельного участка и в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства* (п. 7 ст. 36 Земельного кодекса РФ).

Согласно действующему земельному законодательству, определение границ земельного участка и порядка его использования в значительной сте-

⁹⁷ Из интервью руководителя Департамента земельных ресурсов города Москвы В. Дамурчиева// Формула дохода, «Вечерняя Москва № 12 от 25.01.2006 г.

⁹⁸ «Санкт-Петербург: бизнес требует прекратить продажу помещений с торгов» /Альянс Медиа 27.12.2006 См.: allmedia.ru.

пени будет зависеть от градостроительного регламента (ст. 85 Земельного кодекса), который определяет виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; их предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 Градостроительного кодекса РФ).

Принятие градостроительных регламентов относится к полномочиям субъектов РФ, а принятие отдельных решений по землепользованию – к полномочиям местных органов власти. В условиях тотальной коррупции *собственники земельных участков, лица, желающие ими стать, а также арендаторы становятся абсолютными заложниками решений чиновников разного уровня, неограниченных действенными нормами права*. На практике передача земельного участка в собственность нередко осуществляется в размерах площади основания расположенного на нем здания, строения, сооружения, т.е. осуществляется продажа только «подошвы» здания без примыкающей территории, необходимой для его обслуживания и нормального функционирования. А оставшаяся часть земельного участка предлагается к выкупу по существенно более высокой цене.

6) Разграничение государственной собственности на земельные участки между различными уровнями власти стало еще одним препятствием на пути получения земельного участка в собственность.

Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю», вступившем в действие в январе 2002 г., установлены следующие основные принципы разграничения земель:

- те земельные участки, которые уже были переданы в частную собственность, муниципальную собственность, собственность Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, исключаются из процесса разграничения;
- земельные участки могут передаваться в собственность лишь того субъекта публичной власти, который является или являлся до приватизации собственником объекта недвижимости, расположенного на этом земельном участке.

На практике на одни и те же участки претендуют и Российская Федерация, и субъекты РФ. Противоречия между различными уровнями власти, ведомствами и отдельными чиновниками приводят к длительной процедуре согласования и регистрации первичных прав собственности на землю.

Кроме того, имеет место сознательное затягивание процессов разграничения собственности на землю со стороны властей отдельных регионов. До тех пор, пока права собственности четко не разграничены, платежи за аренду соответствующих участков земли идут в областные или муниципальные бюджеты, что стимулирует противодействие процессу разграничения собственности. Зачастую вся процедура выкупа и регистрации прав на землю занимает 2,5–3 года, причем свидетельство о государственной регистрации права

собственности на землю предприятие получает через полгода-год после заключения договора купли-продажи земельного участка⁹⁹.

Особо острую форму проблема разграничения государственной собственности на землю приобрела в Москве. В апреле 2003 г., впервые после вступления в силу Земельного кодекса было принято решение о продаже земельного участка под приватизированным предприятием. Участок площадью 1,7 га был оценен в 500 тыс. долл., т.е. по 30 долл. за кв. м. Однако это решение было принято отнюдь не правительством Москвы, а Московским территориальным агентством Минимущество России, и стало возможным потому, что здание, расположенное на данном земельном участке, до приватизации считалось федеральной собственностью.

Данная сделка вызвала громкий скандал, получивший широкий резонанс в прессе. Высокопоставленные московские чиновники выступили с заявлениями о неправомерности сделки¹⁰⁰, поскольку, по их мнению, «до завершения разграничения федеральной и московской собственности какие-либо действия с землей Минимущество осуществлять не может по закону».

По некоторым оценкам, земли под предприятиями, которые до приватизации относились к федеральной собственности, могут составлять порядка 40% площади московской земли¹⁰¹. Если оформлением выкупа этих земель будут заниматься федеральные органы управления имуществом, колоссальная выручка от их продажи полностью уйдет в федеральный бюджет. Поэтому московские власти будут делать все, чтобы не допустить прецедента, за которым может последовать «цепная реакция»¹⁰².

7) Практические проблемы реализации права на приватизацию земельных участков.

Главная проблема, с которой сталкиваются на практике предприятия, обратившиеся с заявлениями о передаче земли в собственность (помимо рассмотренных выше), связана с отказами администраций предоставить земельный участок в собственность. При этом в качестве обоснований такого решения могут использоваться отсутствие кадастрового плана и отказ в его составлении, либо отнесение земли к категории, не подлежащей приватизации.

Что касается проблем, связанных с отсутствием кадастрового плана земельного участка, то следует иметь в виду, что кадастровые планы к настоящему моменту имеет лишь около 10% территории Российской Федерации¹⁰³.

⁹⁹ «Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах» Аналитический доклад Фонда «Институт экономики города» с.14–15. См.: www.asdg.ru.

¹⁰⁰ См.: Известия. 2003. 24 апр.; Ведомости. 2003. 25 апр.; Газета. 2003. 25 апреля.

¹⁰¹ Коммерсант. 2002. 29 янв. С. 8.

¹⁰² «Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах». Аналитический доклад Фонда «Институт экономики города» с. 36. См.: www.asdg.ru.

¹⁰³ «Разработка предложений по развитию рынка недвижимости и земли с целью учета интересов малого и среднего бизнеса (Роль ТПП РФ и территориальных ТПП). Итоговый отчет Торгово-промышленной палаты РФ и информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус», 2006 г., с.12.

В некоторых случаях отнесение земли к какой-либо категории, например, к категории земель общего пользования, подтверждается распоряжением администрации, однако правоустанавливающие документы, подтверждающие такой правовой режим земли, отсутствуют, что осложняет принятие судом решения относительно законности либо незаконности отказа администрации в передаче земельного участка в собственность (например, Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ № 322/05 от 19.04.2005 г.).

Помимо этого, реализация права на приватизацию земельного участка в значительной степени зависит от правильного определения государственного органа, к компетенции которого отнесено принятие решения по этому вопросу. Существующие сложности связаны со следующим: согласно Федеральному закону «О введении в действие Земельного кодекса РФ» решение о передаче земельного участка в собственность принимается администрацией, на территории которой находится земельный участок. Однако, решения по приватизации земельных участков под приватизированными предприятиями могут быть приняты только теми государственными органами, которые принимали решение о приватизации имущественных комплексов, находящихся на этих земельных участках (п. 14 ст. 43 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»). В некоторых случаях районные администрации рассматривают такие заявления в общем порядке, и при отказе в передаче земли в собственность предприятия обращаются в суд с иском к местной администрации, а не к органу, осуществлявшему приватизацию имущественного комплекса, что ведет к значительным издержкам (например, Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ № 992/04 от 28.09.2004 г.)

Достаточно сложно решается пока и вопрос о границах земельных участков. В арбитражной практике пока не сложилось единого подхода к определению размера земельного участка, подлежащего передаче в собственность. Одни суды исходят при определении размера земельного участка из понятия «фактически используемая площадь земельного участка», понимая под ним площадь земельного участка, находящуюся под зданием, другие – весь земельный участок, согласно плану, представленному покупателем и удостоверенному органом государственного земельного кадастра. Именно такая позиция представляется верной и соответствующей не только закону, но и самой идее, положенной в основу приватизации земли. Высший арбитражный суд в постановлении по конкретному делу № 4345/04 от 17.08.2004 г. о признании незаконным решения администрации Клинского района Московской области об отказе в предоставлении права выкупа земельного участка, указал, что именно передача земельного участка в полном размере, согласно плану, соответствует требованиям закона.

Для предприятий малого бизнеса актуальной является проблема коллективного выкупа земельных участков, на которых расположены здания¹⁰⁴. В подавляющем большинстве случаев малое предприятие является собственником лишь части помещений в этом здании, наряду с другими собственниками. Для выкупа земельного участка в таком случае требуется совместное обращение в соответствующий орган для оформления договора купли-продажи земельного участка. На практике такое обращение практически нереализуемо. Как правило, часть малых предприятий, занимающих помещения, является собственниками, часть – арендаторами. Предприятия – собственники помещений не заинтересованы в переходе на отношения аренды, предприятия-арендаторы не всегда обладают необходимыми для выкупа помещения и земельного участка ресурсами. Кроме того, процедура коллективного выкупа земельного участка крайне сложна еще и с точки зрения достижения необходимых договоренностей об условиях владения и долях участников в приобретаемом в собственность земельном участке.

Подводя итоги, необходимо отметить следующее: сама по себе идея наделения субъектов федерации и органов местного самоуправления полномочиями по передаче земельных участков из государственной собственности в частную, по определению стоимости земли для выкупа и определения арендной платы, по проведению ее кадастрового учета и некоторых других вполне жизнеспособна. Однако при реализации этой идеи должны быть учтены реальные возможности и намерения тех, на кого возложена эта миссия.

Высокий уровень коррупции российского чиновничества общеизвестен, равно, как и известно, что уровень развития местного самоуправления в России еще очень низок, а бюджеты регионов испытывают острый недостаток бюджетных средств. В таких условиях невозможность справедливой передачи земли из государственной собственности в частную очевидна. Сам механизм передачи земли в собственность, предусмотренный законодателем на сегодняшний день (даже без учета локальных нормативных актов) и учитывающий влияние на принятие решения, без которого эта передача невозможна, значительного числа чиновников, не способен решить задачу приватизации земли предприятиями. Если крупнейшие и наиболее значимые предприятия, так или иначе контролируемые государством либо лояльные по отношению к действующей власти, еще могут рассчитывать на административное решение вопроса о передаче земли в собственность на приемлемых условиях (например, путем принятия законов о снижении для них цены выкупа, либо путем корректировки стоимости земли Правительством РФ посредством применения понижающего коэффициента), то для мелкого, среднего и менее крупного бизнеса ситуация будет близка к катастрофической. Послед-

¹⁰⁴ «Разработка предложений по развитию рынка недвижимости и земли с целью учета интересов малого и среднего бизнеса (Роль ТПП РФ и территориальных ТПП). Итоговый отчет Торгово-промышленной палаты РФ и информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус», 2006 г., с. 45–46.

ствиями реализации заложенной сейчас законодателем схемы передачи земли в собственность будет дальнейший рост концентрации земельной собственности, а также распределение собственности на землю среди ограниченного круга субъектов.

Существенному улучшению ситуации в сфере передачи земли в собственность предприятий могли бы способствовать следующие меры:

1. сведение к минимуму участия чиновников или чиновничьего произвола при принятии решений, касающихся стоимости земельных участков, их границ, т.е. максимально возможное федеральное законодательное регулирование процесса передачи земли в частную собственность;
2. отмена либо существенное снижение платы за выкуп земельных участков для действующих малых и средних предприятий;
3. исключение из Земельного, Градостроительного кодексов, а также иных нормативных актов РФ и субъектов РФ норм, допускающих нарушение права частной собственности, а также прав владения и распоряжения землей;
4. принятие закона о резервировании, исключающего возможность резервирования земель, находящихся в частной собственности, а также нарушения прав арендаторов и иных лиц, осуществляющих пользование и владение землей на законных основаниях; предусматривающего создание прозрачной процедуры резервирования государственных и муниципальных земель, запрещенных к выкупу;
5. принятие правовых норм, предусматривающих обязанность законодательного закрепления и размещения в средствах массовой информации перечней земельных участков, включаемых в Генеральные планы развития городов;
6. введение системы мер, стимулирующих регионы к осуществлению разграничения собственности на землю и увеличению количества земель поселений, переданных в частную собственность;
7. введение законодательного запрета на изменение порядка распределения доходов от выкупа земель поселений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ на продолжительный период времени;
8. введение законодательного запрета для субъектов РФ увеличивать стоимость выкупа земель предприятий;
9. разработка механизма кредитования предприятий под 3–5% годовых в целях осуществления ими выкупа земельного участка;
10. введение возможности длительной рассрочки при оплате стоимости выкупаемого земельного участка;
11. проведение региональными отделениями Счетной Палаты РФ проверок обоснованности кадастровой оценки земель регионов и отмена законов и постановлений субъектов РФ, утвердивших кадастровую оценку, превышающую рыночную.