

Раздел 5. Институциональные проблемы

5.1. Состояние отношений собственности, государственный сектор и приватизация

5.1.1. Имущественная политика государства: некоторые общие тенденции

В целом в истекшем году для сферы имущественных отношений было характерно продолжение тенденций предыдущих лет, хотя и в несколько ослабленном виде.

Общее сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и в меньшей степени АО с федеральными пакетами акций является достаточно устойчивой тенденцией последних лет. В целом в 2004–2007 гг. общее число ФГУП сократилось на 43%. Существенным является тем не менее то, что в 2007 г. произошли некоторые структурные изменения в отношении АО с государственным участием (табл. 1).

Таблица 1

Акционерные общества с участием РФ, 2004–2008 гг.

Размер доли РФ в уставном капитале общества	Доля АО в общем количестве обществ на 1 января соответствующего года, %				
	2004	2005	2006	2007	2008
100%	4	10	30	45	54
От 50% до 100% – 1 акция	15	13	12	10	7
Менее 50%	81	77	58	45	39

Источник: ФАУФИ.

Еще к началу 2007 г.¹ структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляют около 25% всех АО с долей государства, пакеты акций блокирующей величины (от 25 до 50% капитала) – около 20%, а в 55% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль. При этом доля АО со 100%-ным государственным капиталом (45%) в 4,5 раза превышала долю тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело менее 100% акций (10%).

В истекшем году получили дальнейшее развитие тренды изменений в структуре федеральных пакетов акций, обозначившиеся в предшествующий период. Основной количественный сдвиг, произошедший в 2006–2007 гг., состоял в том, что на 24 процентных пункта (с 30 до 54%) увеличился удельный вес АО, где в федеральной собственности находились все 100% акций, при снижении доли компаний всех прочих категорий. Причем в наибольшей степени снизилась доля АО с миноритарными пакетами акций. За период 2004–2007 гг. также в 2 раза сократилось количество АО, в отноше-

¹ Детальный анализ приводится в последующих разделах. См. также: Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Государственный сектор российской экономики: динамика количественных характеристик и основные тенденции развития. В: Экономико-политическая ситуация в России. Июнь 2007 г. М.: ИЭПП, 2007. С. 43–48.

нии которых применяется специальное право Российской Федерации на участие в управлении – «золотая акция».

Таким образом, к началу 2008 г. (табл. 1) совокупная доля АО, где государство как акционер может (по крайней мере, формально) осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным или 100%-ным пакетом акций, впервые с конца 90-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

Как и в 2006 г., совокупные фактические итоги 2007 г. по полученным доходам от приватизации и использования федерального имущества оказываются меньше прогнозных (см. табл. 2).

Таблица 2

**Динамика доходов от приватизации и использования
федерального имущества, млн руб.**

	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 ФГУПов (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	17261,9
2000	31 367,1	31 367,1	–	–	18 790,1	3 675,1 (1050)	3 427,2	–	–	11 687,3	50157,2
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	39233,2
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	51462,9
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	136380,8
2004	65 777	61 856,8	662,7	3257,5	53 710,3	17 222,0 (319)	11 928,8	901,7	2 538,1	17 199,5	119487,2
2005	34 882	29079,2**	522	5280,8	54 404	18 610	14 170	1 748	2 386	17 490	89 286
2006	19 010	17 600	1410	Н.д.	67 363,6	23 000	16 800	Н.д.	Н.д.	Н.д.	86 373,6
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
2007 факт	Не менее 19 300	19 300	Н.д.	Н.д.	81 400	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Свыше 100 700

* Динамика за 1995–1998 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 руб. 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 руб. 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 руб., 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 таблице, 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 руб.).

Источник: Минэкономразвития РФ, Росимущество (ФАУФИ), ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год», расчеты авторов.

По предварительным данным Росимущества, совокупные доходы от приватизации составили в 2007 г. 19,3 млрд руб., что примерно в 2 раза ниже прогнозных и близко к результатам 2006 г. Причинами этого, по оценкам РФФИ, являются незавершившаяся перестройка работы вследствие изменения статуса, издержки административной реформы во взаимоотношениях с Росимуществом, низкое качество прогнозного плана приватизации, содержавшего большое количество объектов, не подлежащих приватизации (банкроты, ликвидированные предприятия), низкая ликвидность большой массы приватизируемого имущества². После ограничения самостоятельности РФФИ в самом конце 2006 г. реформирование системы организации продаж приватизируемого федерального имущества продолжалось вплоть до июля 2007 г., когда совместным распоряжением Росимущества и РФФИ от 27 июня 2007 г. № 2378-р/120 был утвержден Временный регламент взаимодействия Росимущества и Фонда по реализации прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества.

Приватизационные сделки в отношении активов общенационального значения в 2007 г. не проводились. Если не учитывать доходы от продаж акций крупных и крупнейших акционерных обществ (доход от сделки более 3 млрд руб.), динамика приватизационных доходов является позитивной: за 2004–2007 гг. соответствующие доходы возросли почти в 2,5 раза – с 7,8 млрд руб. в 2004 г. до 19,2 млрд руб. в 2007 г. В определенной степени это связано с применением некоторых новых процедур определения цен и механизмов продажи миноритарных пакетов. В целом в 2007 г. были приватизированы акции (доли в уставных капиталах) 377 хозяйственных обществ, более 1/3 из которых составили миноритарные пакеты акций, были объявлены торги по продаже акций еще 523 хозяйственных обществ, которые должны пройти в 2008 г.

Доходы федерального бюджета от использования имущества (дивиденды, часть прибыли унитарных предприятий, поступление арендной платы) в 2007 г. составили 81,4 млрд руб. В отличие от приватизационных (невозобновляемых) доходов, в этом сегменте следует отметить превышение прогнозных показателей (в том числе заложенных в Закон «О федеральном бюджете на 2007 год») на 9%.

Среди наиболее значимых тенденций, характеризующих деятельность крупнейших государственных компаний в 2007 г., традиционно необходимо выделить:

- продолжение интеграции принадлежащих государству активов в холдинговые компании;

² Интервью председателя РФФИ Ю. Петрова газете «Ведомости». № 9 (2031). 21 января 2008 г.

- продолжение деятельности уже существующих холдингов с участием государства по расширению масштабов своего бизнеса и его диверсификации путем поглощений и слияний, вертикальной и горизонтальной интеграции.

В целом в 2007 г. Росимущество осуществило формирование 29 интегрированных структур. Решениями об их создании предусматривалось внесение в уставные капиталы головных компаний акций 132 акционерных обществ, преобразование в открытые акционерные общества 117 унитарных предприятий, реорганизация посредством присоединения еще 8 унитарных предприятий. Причем 28 интегрированных структур создавались на основании 30 Указов Президента Российской Федерации и 1 – на основании отдельного решения Правительства Российской Федерации³.

Вне всякого сомнения, к числу важнейших событий, произошедших в рамках государственного сектора российской экономики, можно отнести IPO двух крупнейших банков с участием государства (Сбербанка и Внешторгбанка)⁴ и завершение выстраивания в основных чертах контура новой структуры электроэнергетики в рамках реформирования РАО «ЕЭС России», завершающая реорганизация которой была одобрена на собрании акционеров компании осенью 2007 г. Ее ликвидация, планируемая на лето 2008 г., должна сопровождаться передачей акционерам акций 23 крупных электроэнергетических компаний (ОГК, ТГК, ФСК и др.). Напротив, в отношении ОАО «Газпром» в среднесрочной перспективе никакие реорганизационные меры радикального характера (разделение и т.п.) не предполагаются.

Принципиально новым моментом имущественной политики государства в 2007 г. стало появление сразу 6 государственных корпораций (см. раздел 5.2, 5.8), созданных специальными федеральными законами: Внешэкономбанк, «Роснано», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Олимпстрой» (по строительству олимпийских объектов к зимним Олимпийским играм 2014 г. в Сочи и его развитию как горноклиматического курорта), «Ростехнологии», «Росатом». Их функциональное назначение и отраслевой спектр весьма разнообразны, включая реализацию отдельных проектов и программ («Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»), содействие отдельным видам деятельности (Внешэкономбанк и «Роснано»), управление конкретными отраслями («Росатом») и группами компаний («Ростехнологии»).

В то же время, как официально заявил первый вице-премьер России Д.А. Медведев в январе 2008 г., создание государственных корпораций не означает изменения курса и отказа России от рыночного пути развития, а государственный капитализм представляет собой тупиковый путь⁵. В качестве мотива формирования такого рода структур с участием государства указывается необходимость поддержки тех приоритетных направлений, в которых Россия начала утрачивать занимаемые ранее лидирующие позиции (атомная отрасль, судостроение и авиастроение). Тем не менее достаточно четко определены границы «допуска» частного бизнеса: если в большинстве случаев ему может быть отведено существенное место, то в сфере обороны полный контроль государства является безальтернативным.

³ Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 году. М.: ФАУФИ, 2008.

⁴ См. подробно: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007.

⁵ «Газпром» разделен не будет // Вести.Ru. 17 января 2008 г.

В то же время характерная для 2007 г. мода на госкорпорации (нашедшая уже отклик и на региональном уровне) заметно увеличивает различные экономико-финансовые риски. Прежде всего, следует отметить, что в схеме создания госкорпораций заложен индивидуальный подход, выводящий их за рамки общих правовых норм, установленных в законодательстве для той или иной организационно-правовой формы профильными законами (акционерные общества, унитарные предприятия, некоммерческие организации). В числе прочих стоит отметить потенциальные возможности получения различных преференций, использования монопольного положения, степень эффективности контрольных механизмов, многие из которых не апробированы, а частью – еще не созданы.

В целом, по имеющимся количественным оценкам, доля акций российских компаний, принадлежащих государству, в 2006 г. составляла 29,6%, в начале 2007 г. – 35,1%⁶. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила около 40–45%. Если в 2004 г. государство контролировало 81 компанию из 400 крупнейших (с совокупной выручкой 145 млрд долл.), то в 2006 г. – уже 103 (с совокупной выручкой 283 млрд долл.)⁷. Если в 2004 г. под контролем государства находилось 34,7% совокупной выручки 400 крупнейших компаний России, то по итогам 2007 г. под контролем государства находилось около 40%⁸.

В начале 2008 г. намечился также некоторый качественный сдвиг в исследовательских оценках: от констатации наращивания прямого государственного участия к попыткам осмысления количественных пределов экспансии государства. На наш взгляд, приведенные выше (даже весьма условные) количественные оценки 2004–2007 гг. – наравне с новыми направлениями имущественной активности государства и государственных хозяйственных структур 2007 г. – не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства.

Вместе с тем (при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные) качественный порог такой экспансии достаточно очевиден: чем масштабнее государственный сектор, тем более ограниченными являются возможности обеспечения управляемости и эффективного контроля. Об этом свидетельствует, в частности, весь опыт введения (попыток введения) тех или иных новых механизмов управления и контроля унитарных предприятий и АО с долей государства конца 1990–2000-х гг. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х – начала 2000-х годов⁹, в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию структуры приобретенных активов и организационно-управленческих аспектов функционирования государственных компаний (групп). Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, каковы будут движущие мотивы такой реорганизации после марта 2008 г., покажет время.

⁶ Данные Альфа-Банка (Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости. 13 февраля 2007 г.).

⁷ Пакет акций не ниже блокирующего или завершающая фаза установления контроля со стороны государства.

⁸ См.: Виньков А. Государство – это ты! // Эксперт. 2008. № 2. С. 28–31.

⁹ См., напр.: Радугин А. Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 4. Октябрь-декабрь. С. 35–58.

5.1.2. Масштаб государственного сектора, его составные части и основные характеристики

В предыдущие годы (2003–2006 гг.) общая количественная характеристика государственного сектора на федеральном уровне давалась в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, которые обычно утверждались распоряжениями правительства в самом конце лета и содержали данные о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУП) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на 1 июня соответствующего года. В 2007 г. «Прогнозный план (программа) приватизации на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы» были утверждены Распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р с указанием данных о количестве унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на 1 января 2007 г. Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора именно в 2007 г., нет.

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

Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже (в табл. 3) представлены динамика развития и отраслевая структура ФГУПов в 2003–2006 гг.

Таблица 3

Количество федеральных государственных унитарных предприятий и их отраслевая структура 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.		На 1 января 2007 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	4357	44,2	4069	44,1	3617	43,6	1817	25,3	1670	25,55
Промышленность	2224	22,6	2064	22,4	1870	22,55	1624	22,6	1539	23,55
В том числе:										
машиностроение	908	9,2	827	8,95	734	8,85	660	9,2	634	9,7
легкая промышленность	193	2,0	193	2,1	194	2,3	187	2,6	179	2,7
промышленность строительных материалов	81	0,8	80	0,9	68	0,8	55	0,75	49	0,8
пищевая промышленность	60	0,6	61	0,65	55	0,7	55	0,75	51	0,8
металлургия	49	0,5	37	0,4	34	0,4	30	0,4	28	0,4
химия	46	0,5	43	0,5	39	0,5	34	0,5	33	0,5
другие отрасли промышленности	887	9,0	823	8,9	746	9,0	603	8,4	565	8,65
Сельское хозяйство	1329	13,5	1237	13,4	1111	13,4	913	12,7	826	12,6
Строительство	1035	10,5	978	10,6	903	10,9	752	10,5	668	10,2
Транспорт и связь	851	8,6	809	8,8	725	8,75	612	8,55	536	8,2
Лесное хозяйство	64	0,6	65	0,7	67	0,8	53	0,75	49	0,8
Прочие отрасли	—	—	—	—	—	—	1407	19,6	1245	19,1
Всего	9860	100,0	9222	100,0	8293	100,0	7178	100,0	6533	100,0

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального иму-

щества 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; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 3*, общее количество ФГУПов за три с половиной года (между 1 июня 2003 г. и 1 января 2007 г.) сократилось на 3327 ед., или почти на 1/3, в том числе между 1 июня 2006 г. и 1 января 2007 г. – на 9% (или на 645 ед.). Изменения в отраслевой структуре ФГУПов за этот короткий период, естественно, были незначительны. В наибольшей степени сократилось абсолютное количество ФГУПов по блоку отраслей непроеизводственной сферы (на 147 ед.) и по группе прочих отраслей (на 162 ед.).

Более содержательным представляется сравнение отраслевой структуры субсектора ФГУПов на начало 2002 г. и 2007 г. (*табл. 4*).

Таблица 4

**Количество федеральных государственных унитарных предприятий
и их отраслевая структура в 2002–2006 гг.**

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2007 г.		Изменения	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Промышленность	1844	19,6	1539	23,6	–305	–16,5
В том числе:						
машиностроение и металлообработка (без промышленности медицинской техники)	879	9,4	634*	9,7	–245	–27,9
легкая промышленность	153	1,6	179	2,7	+26	+17,0
промышленность строительных материалов	83	0,9	49	0,8	–34	–41,0
пищевая промышленность	64	0,7	51	0,8	–13	–20,3
металлургия	43**	0,4	28	0,4	–15	–34,9
химическая промышленность	42	0,4	33	0,5	–9	–21,4
другие отрасли промышленности	580	6,2	565	8,6	887	9,0
Сельское и лесное хозяйство	1368	14,6	875	13,4	–493	–36,0
Транспорт и связь	1033	11,0	536	8,2	–497	–48,1
Строительство	988	10,5	668	10,2	–320	–32,4
Прочие отрасли	4161	44,3	2915***	44,6	–1246	–30,0
Всего	9394	100,0	6533	100,0	–2861	–30,5

* Машиностроение.

** Включая черную (16 ед.) и цветную (27 ед.) металлургию.

*** Включая блок отраслей непроеизводственной сферы.

Источник: www.mgi.ru, Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

Если говорить об абсолютном сокращении количества унитарных предприятий за период между 1 января 2002 г. и 1 января 2007 г., то оно измерялось следующими величинами: на транспорте и в связи – 497 ед., в сельском и лесном хозяйстве – 493 ед., в строительстве – 320 ед., в промышленности – 305 ед.

Оценивая количество унитарных предприятий на 1 января 2007 г. в процентах от их численности на 1 января 2002 г., можно констатировать, что в наибольшей степени (почти наполовину) оно сократилось на транспорте и в связи. В сельском и лесном хозяйстве, строительстве сокращение количества ФГУПов было также более весомым, чем по всему субсектору (более чем на 30%). Напротив, сокращение количества ФГУПов в промышленности было почти вдвое меньшим (только на 16,5%), хотя в промышленности строительных материалов, металлургии оно также превышало масштабы сокращения по субсектору в целом. Парадоксально на этом фоне выглядит си-

туация в легкой промышленности, где количество унитарных предприятий по сравнению с началом 2002 г. не только не сократилось, но и выросло на 17%. Основным сдвигом в отраслевой структуре ФГУПов за 5-летний период (2002–2006 гг.) стало повышение удельного веса промышленности (на 3 п.п.) при сокращении доли транспорта и связи (на 2,8 п.п.), сельского и лесного хозяйства (на 1,2 п.п.), строительства (на 0,3 п.п.). Удельный вес предприятий, не относящихся к указанным отраслям, изменился незначительно.

Необходимо подчеркнуть, что анализ динамики количества ФГУПов¹⁰ был осуществлен исходя из их численности на конкретную дату, что позволяет судить только о наиболее общей тенденции, заключающейся в сокращении масштабов этого субсектора. Имеющаяся статистика не позволяет оценить, масштабы создания, ликвидации, реорганизации данной категории хозяйствующих субъектов в другие организационно-правовые формы, т.е. действия, результатом которых и является численность на определенный момент времени.

Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности

Рассмотрим динамику количества акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в отраслевом разрезе за последние годы (табл. 5).

Таблица 5

Количество 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.		На 1 января 2007 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	1918	45,6	1781	45,6	685	18,1	356	9,6	405	10,1
Промышленность	1350	32,1	1253	32,1	2078	54,9	1772	47,6	1797	44,95
В том числе:										
машиностроение	225	5,4	209	5,4	187	4,95	663	17,8	632	15,8
пищевая промышленность	43	1,0	40	1,0	54	1,4	141	3,8	127	3,2
металлургия	34	0,8	32	0,8	28	0,75	101	2,7	94	2,35
промышленность строительных материалов	21	0,5	20	0,5	19	0,5	53	1,4	53	1,35
химическая промышленность	19	0,4	18	0,5	46	1,2	98	2,6	89	2,2
легкая промышленность	16	0,4	15	0,4	9	0,2	27	0,7	29	0,7
другие отрасли промышленности	992	23,6	919	23,5	1735	45,9	689	18,5	773	19,35
Строительство	492	11,7	457	11,7	287	7,6	380	10,2	404	10,1
Транспорт и связь	383	9,1	356	9,1	459	12,1	396	10,6	353	8,9
Сельское хозяйство	46	1,1	43	1,1	229	6,1	363	9,7	534	13,35
Лесное хозяйство	16	0,4	15	0,4	45	1,2	99	2,7	88	2,2
Прочие отрасли	–	–	–	–	–	–	358	9,6	416	10,4
Всего	4205	100,0	3905	100,0	3783	100,0	3724	100,0	3997	100,0

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального иму-

¹⁰ То же относится к последующему анализу количества АО с федеральными пакетами акций.

щества 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; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 5*, общее количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, за период между 1 июня 2003 г. и 1 января 2007 г. сократилось на 208 ед., или на 5%. Отличительной чертой периода между 1 июня 2006 г. и 1 января 2007 г. стало возрастание их численности на 7,3% (273 ед.), тогда как в остальные периоды оно сокращалось. Изменения в отраслевой структуре АО с долей государства в капитале, произошедшие во второй половине 2006 г., оказались более заметными по сравнению со сдвигами в отраслевой структуре ФГУПов. Так, при снижении удельного веса промышленности более чем на 2,6 п.п. (в основном за счет машиностроения) до 45% наблюдалось заметное увеличение доли сельского хозяйства с 9,7 до 13,4% (или на 3,7 п.п.).

Для получения результирующих оценок сдвигов, произошедших в отраслевой структуре субсектора АО, акции которых находятся в федеральной собственности, необходимо сравнить данные на начало 2002 г. и 2007 г. (*табл. 6*).

Таблица 6

Количество и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право – «золотая акция», в 2002–2006 гг.

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2007 г.		Изменения	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Промышленность	1837	41,7	1797	44,9	–40	– 2,2
В том числе:						
машиностроение и металлообработка	778	17,7	632*	15,8	–146	–18,8
(без промышленности медицинской техники)						
пищевая промышленность	214	4,85	127	3,2	–87	–40,7
промышленность строительных материалов	100	2,3	53	1,3	–47	–47,0
легкая промышленность	67	1,5	29	0,7	–38	–56,7
химическая промышленность	66	1,5	89	2,2	+23	+34,8
металлургия	64**	1,4	94	2,35	+30	+46,9
другие отрасли промышленности	548	12,45	773	19,35	+225	+41,0
Строительство	622	14,1	404	10,1	–218	–35,0
Транспорт и связь	477	10,8	353	8,9	–124	–26,0
Сельское и лесное хозяйство	83	1,9	622	15,6	+539	рост в 7,5 раза
Прочие отрасли	1388	31,5	821***	20,5	–567	–40,9
Всего	4407	100,0	3997	100,0	–410	–9,3

* Машиностроение.

** Включая черную (26 ед.) и цветную (38 ед.) металлургию.

*** Включая блок отраслей непроизводственной сферы.

Источник: www.mgi.ru, Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты автора.

Прежде всего, необходимо отметить, что общее количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, за 2002–2006 гг. уменьшилось на 9,3%, что было характерно для большинства отраслей. В гораздо большей степени, чем по субсектору в целом, уменьшилось количество таких АО на транспорте и в связи (на 26%, или на 124 ед.), в строительстве (на 35%, или на 218 ед.), а также по отраслям, не выделяемым в используемой классификации (на 41%, или на 567 ед.). При этом многократ-

но (в 7,5 раза, или на 539 ед.) возросло количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, относящихся к сельскому и лесному хозяйству. В промышленности, напротив, оно практически не изменилось, уменьшившись всего на 2,2% (или на 40 ед.). Если же посмотреть на динамику таких компаний в отдельных отраслях индустрии, то можно отметить довольно значительное их сокращение (на 40–60%) в легкой и пищевой промышленности, промышленности строительных материалов при росте в металлургии, химии и отраслях промышленности, которые не выделяются в классификации после 2003 г.

В целом, говоря об изменениях в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, в начале 2007 г. по сравнению с началом 2002 г. можно констатировать резкий рост доли сельского и лесного хозяйства (с 1,9 до 15,6%). В меньшей степени это коснулось промышленности, чей удельный вес вырос несколько больше, чем на 3 п.п. (с 41,7% до менее чем 45%). Доля всех остальных отраслей снизилась. Внутри промышленности наиболее заметным изменением стало повышение удельного веса отраслей, не выделяемых в классификации с 2003 г. (с 12,5 до 19,4%).

Другой важной характеристикой субсектора акционерных обществ с участием государства в капитале является распределение хозяйственных обществ в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 7).

Таблица 7

Количество и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, исходя из размера доли государства, в 1999–2007 гг. (включая использование специального права – «золотая акция»)

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	все-го	без акций
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	Н.д.	Н.д.
Август 2001 г.	3949 ****	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542**	
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	Н.д.	Н.д.
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	Н.д.	Н.д.
1 марта 2005 г.	4075/ 3791#	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,9 5	Н.д.	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524##	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	Н.д.	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481##	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	Н.д.	243
1 января 2007 г.	3997/ 3816##	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	Н.д.	181

* 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. Имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.

**** Данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимуществом РФ в правительство. В то же время, по данным Реестра Минимущества РФ, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО.

***** Только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право – «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 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».

Расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 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: www.mgi.ru; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. Вып. 23. Т. 2. М.: ИЭПП. Март 2002 г. С. 62; 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; Андрианов В. Россия в глобальной экономике// Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; 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; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 7*, по состоянию на 1 января 2007 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляют менее 1/4 всех АО с долей государства, пакеты акций блокирующей величины (от 25 до 50% капитала) – чуть более 1/5, а в более чем 54% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль, причем доля последних (со 100%-м государственным капиталом) (44,6%) более чем в 4,5 раза пре-

вышла доля тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций (9,6%).

Напомним, что сопоставление структуры федеральных пакетов акций, сложившейся еще на 1 июня 2006 г., с той структурой, которую Минимущество РФ рассматривало в качестве ожидаемой после реализации программы приватизации 2003 г.¹¹, показало достижение ранее намеченного рубежа, хотя и с более чем двухлетней задержкой. Удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х годов явный перекося в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями, а изменения во втором полугодии 2006 г. надежно закрепили его.

В период между 1 июня 2006 г. и 1 января 2007 г. на 12 п.п. (с 32,6 до 44,6%) увеличился удельный вес АО, где в федеральной собственности находились все 100% акций, при снижении долей компаний всех прочих категорий, причем в наибольшей степени (на 6 п.п.) снизилась доля АО с федеральными пакетами акций миноритарной величины (с 30,5 до 24,4%). В результате к началу 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер могло осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным пакетом акций или всем капиталом компании, впервые с конца 1990-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

Примерно та же самая картина вырисовывается и при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на начало 2007 г. и 1999 г. (по данным Концепции). Основной тенденцией стало весьма значительное (в 3,9 раза) увеличение доли АО, где весь капитал принадлежал государству, при сокращении удельного веса всех остальных групп пакетов акций. В наибольшей степени (в 2,3 раза) уменьшилась доля блокирующих пакетов акций (от 25 до 50%), доля пакетов акций величиной от 50 до 100% также сократилась – примерно на 4,6 п.п., а доля миноритарных пакетов акций – на 1,6 п.п. При этом необходимо иметь в виду, что данные за 1999 г., возможно, являются неполными.

Тем не менее можно констатировать, что количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на 1 января 2007 г. (932 ед.) на 8% превышало показатель 1999 г., будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось их постоянное (за исключением первого полугодия 2004 г.) сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% в 2006 г. (814 ед.) было почти вдвое меньшим, 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 неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50 до 100% акций на начало 2007 г. (368 ед.) было примерно на 21% 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 в 4,5 раза большим, чем в 1999 г. Минимальное их количество было зафиксировано на начало 2001 г. (61 ед.). В после-

¹¹ Всего ожидалось иметь в федеральной собственности 3613 пакетов акций. См.: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки// Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 29.

дующем оно постоянно увеличивалось, причем за период между 1 июня 2005 г. и 1 января 2007 г. этот рост принял скачкообразный характер в 4,1 раза (или на 1289 ед.).

Масштаб использования специального права – «золотая акция» имел однозначную тенденцию к сокращению абсолютного количества таких компаний: 181 ед. на начало 2007 г. против 243 ед. на 1 июня 2006 г. и 284 ед. на 1 марта 2005 г. (максимальная величина для всего периода 1999–2006 гг.).

Свой мониторинг состава государственного сектора ведет и Росстат. Напомним, что на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 в его состав включаются хозяйствующие субъекты трех основных типов на федеральном и региональном уровнях:

- государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные);
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности.

В обновленной редакции указанного документа, принятой Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939, к государственному сектору экономики были отнесены также и хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

Данное определение государственного сектора имеет целый ряд недостатков. В их числе можно назвать следующие:

- вне его рамок остались коммерческие и некоммерческие организации с участием федеральных и региональных унитарных предприятий, по крайней мере, те из них, где доля унитарных предприятий превышает 50%;
- как показывает практика, для осуществления контроля над хозяйственным обществом не обязательно иметь более 50% акций (долей). Корректнее говорить о более чем половине голосующих акций, что весьма актуально для тех предприятий, где в ходе массовой приватизации 1992–1994 гг. четвертая часть капитала бесплатно передавалась коллективу в качестве привилегированных акций (как и по I варианту льгот при акционировании), но ограничения на приватизацию, вызванные отраслевой спецификой (например, оборонная промышленность), требовали сохранения в государственной собственности контрольного пакета акций. В итоге размер закрепляемого за государством пакета составлял 38% уставного капитала, но более половины голосующих акций;
- вне государственного сектора остались хозяйственные общества, где совокупная доля казны и хозяйственных обществ, более 50% акций (долей) которых находится в государственной собственности, превышает половину капитала, хотя взятые в отдельности доли казны и хозяйственных обществ с преобладанием государственного капитала составляют меньше 50%;
- то же самое относится и к положению хозяйственных обществ, где в совокупности более половины капитала принадлежит казне и хозяйственным обществам, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, т.е. тех, где доля государства в уставном капитале превышала половину, хотя взятые в отдельности их

доли составляют меньше половины¹², а также к ситуациям, когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и долей контролируемых ими хозяйственных обществ;

- нет прозрачности с дочерними и зависимыми компаниями, входящими в бизнес-группы, сложившиеся вокруг организаций государственного сектора, где контроль осуществляется опосредованно, через несколько уровней («внучки», «правнучки» и т.п.) или участие в капитале меньшее, чем 50%.

Исходя из данных Росстата, количественная динамика хозяйствующих субъектов складывалась в первом полугодии 2007 г. следующим образом (табл. 8).

Таблица 8

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2007 г., ед.

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2007 г.	82410*	12735	64295	3920	1439
На 1 июля 2007 г.	81076	11351	64159	4111	1440

* Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды деятельности, в результате чего общее количество организаций государственного сектора превышает сумму ГУПов, учреждений и хозяйственных обществ, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находится в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: Росстат.

Как следует из табл. 8, в 1-м полугодии 2007 г. произошло довольно значительное сокращение численности ГУПов (почти на 11%, или на 1384 ед.), незначительно сократилось количество госучреждений (на 0,2%, или на 136 ед.), а количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, увеличилось примерно на 5% (или на 191 ед.). На прежнем уровне осталось число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

При этом содержащаяся в данных Росстата информация о количестве организаций государственного сектора, относящихся к федеральной, региональной собственности и собственности, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, не сопровождается их подробной разбивкой по указанным организационно-правовым формам, что не позволяет анализировать такие изменения по каждой из форм собственности в отдельности.

¹² С известной натяжкой это относилось к структуре капитала ОАО «Газпром» до начала реализации схемы по доведению государственной доли до контрольной величины, хотя федеральный пакет акций составлял менее 50% (38,37%).

Закономерен вопрос о роли организаций государственного сектора в современной российской экономике. Ниже приведены данные Росстата об их доле в производстве товаров (услуг, работ) в последние 3 года по основным показателям и отраслям с указанием наиболее важных позиций, а также тех из них, где вклад госсектора составлял не менее 10% (табл. 9).

Таблица 9

**Доля государственного сектора в производстве отдельных видов продукции
и иных показателях в 2005–2007 гг., %**

Показатель	2005	2006	1-е полугодие 2007 г.
1	2	3	4
<i>Промышленное производство</i>			
<i>Добыча полезных ископаемых*</i>	5,5	6,0	12,4
- соль поваренная (добыча)	16,0	15,0	18,4
- уголь	5,1	4,7	5,0
- нефть добытая, включая газовый конденсат	1,2	0,8	0,7
- газ горючий природный (естественный)	0,3	0,2	0,1
<i>Обрабатывающие производства*</i>	8,9	8,2	7,8
- сода кальцинированная 100%	55,8	58,7	57,5
- вагоны грузовые магистральные	56,1	49,8	42,2
- спирт этиловый из пищевого сырья	44,1	42,4	38,5
- шпалы деревянные для железных дорог широкой колес	36,8	34,0	35,7
- станки металлорежущие	21,3	25,5	28,9
- машины стиральные	46,8	34,0	24,9
- сеялки тракторные	36,9	22,1	22,7
- водка и ликероводочные изделия	21,1	21,9	19,0
- гражданские самолеты	21,4	16,7	–
- древесина деловая	16,1	16,6	16,7
- полистирол и сополимеры стирола	21,1	15,9	14,1
- пиломатериалы	15,8	14,3	14,0
- троллейбусы	–	8,4	12,4
- мотоблоки и мотокультиваторы со сменными орудиями	24,1	10,9	12,3
- брусья деревянные для стрелочных переводов железных дорог широкой колес	20,5	12,2	–
- лекарственные средства	19,3	22,3	12,1
- гражданские вертолеты	19,6	11,0	11,8
- прокатное оборудование	10,5	12,6	–
- устройства радиоприемные	13,3	6,6	11,2
- нерудные строительные материалы	13,2	11,0	10,2
- холодильники и морозильники бытовые	10,4	10,6	9,6
- белок кормовой микробиологический (товарный продукт)	21,4	7,6	8,1
<i>Производство и распределение электроэнергии, газа и воды*</i>	13,7	10,7	11,2
- электроэнергия, всего	19,0	16,5	16,5
- электроэнергия, вырабатываемая АЭС	100,0	100,0	100,0
- электроэнергия, вырабатываемая ТЭС	4,7	0,9	0,9

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2007 году
тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4
- электроэнергия, вырабатываемая ГЭС	1,4	0,3	0,3
Сельское и лесное хозяйство			
- яйца**	19,7	18,7	18,2
- овощи**	15,3	15,0	–
- шерсть**	13,5	11,9	11,5
Лесовосстановительные работы	99,9	99,9	–
Строительство			
- ввод в действие жилых домов	5,6	5,2	3,1
- работы, выполненные собственными силами организаций	5,5	4,4	3,5
Транспорт			
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов***	44,9	67,2	74,2
- магистральным железнодорожным транспортом	100,0	100,0	100,0
- воздушным транспортом (транспортная авиация)	22,8	20,5	19,2
- морским транспортом	14,8	10,9	13,6
- внутренним водным транспортом	9,2	9,8	12,0
Коммерческий грузооборот***	41,8	93,9	94,0
- магистрального железнодорожного транспорта	100,0	100,0	100,0
- воздушного транспорта (транспортная авиация)	15,0	12,9	12,9
- внутреннего водного транспорта	8,5	10,6	10,8
Пассажирооборот****	68,7	68,5	66,9
- магистрального железнодорожного транспорта	100,0	100,0	100,0
- автомобильного транспорта	44,8	43,9	43,7
- воздушного транспорта (транспортная авиация)	33,1	31,3	26,2
- морского транспорта	19,4	27,0	31,5
- внутреннего водного транспорта	10,7	13,4	15,3
Объем отправления грузов магистральным трубопроводным транспортом	0,4	0,5	0,1
Грузооборот магистрального трубопроводного транспорта	0,1	0,1	0,08
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	69,3	70,4	72,2
Платные услуги населению (с учетом НДС)	18,5	17,2	16,6
- услуги системы образования	48,8	47,6	46,0
- транспортные услуги	34,7	33,2	34,7
- санаторно-оздоровительные услуги	23,8	25,7	26,2
- медицинские услуги	21,1	21,4	22,3
Инвестиции в основной капитал	14,9/ 19,1*****	14,4/ 18,1*****	11,8/ 15,4*****
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	11,2	10,2	9,6
Среднесписочная численность работников	25,6	26,0	25,2

* Объем отгруженных товаров, выполненных собственными силами работ и услуг.

** К общему объему производства сельскохозяйственных организаций.

*** Без организаций трубопроводного транспорта.

**** Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

***** Без учета субъектов малого предпринимательства.

Источник: Росстат.

Как следует из *табл. 9*, всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются монопольными (выработка электроэнергии на АЭС, лесовосстановление, грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге) или преобладающими (сода). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением алкогольной продукции, шпал, некоторых видов продукции машиностроения (грузовые вагоны, металлорежущие станки, стиральные машины, тракторные сеялки), всех видов платных услуг, из которых наиболее высока доля госсектора в образовании (чуть менее половины). При этом о некотором возрастании удельного веса последней можно говорить только применительно к грузовым и пассажирским перевозкам внутренним водным и морским транспортом, внутренним затратам на научные исследования и разработки, санаторно-оздоровительным и медицинским услугам. Впрочем неполные 3 года явно недостаточный срок для выявления каких-то определенных тенденций.

Гораздо более важным является то, что используемая Росстатом классификация или иные причины не позволили учесть в составе госсектора объемы производства в таких крупных компаниях с участием государства, как «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Роснефть», «Транснефть», «Транснефтепродукт», что следует из сопоставления объемов фиксируемой доли госсектора с общеизвестными фактами о лидерстве указанных компаний в российской экономике, не говоря уже о присутствии государства в финансовом секторе. Вполне вероятно, что в данных *табл. 9* лишь частично представлена и оборонная промышленность, преимущественно своим конверсионным сегментом (отдельные виды машин, оборудования, бытовых приборов и гражданской авиатехники).

В таких условиях настоятельно необходимо приведение системы статистического наблюдения в соответствие с принадлежностью компании к тому или иному сектору экономики (прежде всего выделение государственного¹³). Хотя очевидно, что определение полюсов реального контроля в отличие от формальных прав собственности на то или иное предприятие является весьма непростой задачей. Приведем несколько примеров, касающихся энергетического сектора.

Например, ОАО «Атомэнергомаш» (стопроцентно дочерняя компания АО «ТВЭЛ») принадлежит 50% плюс 1 акция компании «ЭМААльянс-Атом», которая, в свою очередь, владеет 78,6% акций завода «ЗиО-Подольск» и 96% акций инжиниринговой компании «Зиомар». В настоящее время «Атомэнергомаш» готовится к организации совместного предприятия по производству паротурбинного оборудования для АЭС с известной французской компанией Alstom¹⁴. К этому остается добавить, что 100% акций самого «ТВЭЛа» находится в собственности государства и подлежит внесению в уставный капитал формируемого государством холдинга «Атомэнергопром» (АЭП), акции которого, в свою очередь, будут использованы для создания государственной корпорации «Росатом». К этому уместно добавить, что ОАО «ТВЭЛ» вместе с ФГУПом «Зарубежатомэнергострой» владеют контрольным пакетом акций ЗАО «Атомэнергострой», которое ведет строительство АЭС за рубежом (ранее контрольный пакет принадлежал Газпромбанку, купившему его в 2004 г.). Акционерами крупнейшего российского оператора по экспорту-импорту электроэнергии – ЗАО «Интер РАО «ЕЭС» являются

¹³ Все вышесказанное относится и к муниципальному уровню, участием в капиталах хозяйственных обществ органов местного самоуправления.

¹⁴ Малкова И. Росатом выбрал Alstom // Ведомости. 3 апреля 2007 г.

РАО «ЕЭС России» (60%) и ФГУП «Концерн «Росэнергоатом» (40%)¹⁵. Таким образом, пока речь может идти о расчете доли различных бизнес-групп, компаний, включая контролируемые государством, на конкретных рынках товаров и услуг путем специальных прикладных исследований.

5.1.3. Среднесрочные приватизационные планы и реалии приватизации

Как уже отмечалось выше, в 2007 г., как и в предшествующие годы, приватизационные сделки в отношении активов общенационального значения не проводились.

Наибольшую известность получила продажа пакетов акций компаний «Якутуголь» (75% минус 1 акция) и «Эльгауголь» (68,8%) за 58,196 млрд руб., что позволяет отнести эту сделку к числу крупнейших среди имевших место в 2001–2005 гг. По своему масштабу она вполне сопоставима с продажей федеральных пакетов акций нефтяных компаний «Славнефть» (74,95%) в 2002 г. и «ЛУКОЙЛ» (7,59%) в 2004 г. Однако предметом сделки было не федеральное имущество: указанный пакет «Якутугля», а также 39,4% акций «Эльгаугля» находились в республиканской собственности, предварительно внесенные в уставный капитал «Республиканской инвестиционной компании», а собственником еще 29,5% акций было ОАО «РЖД» (оно же владело попутно продававшимся имущественным комплексом). Правда, в качестве продавца при проведении этой сделки, как и при реализации многочисленных активов «ЮКОСа», выступал Российский фонд федерального имущества (РФФИ).

Помимо этого, к числу крупных сделок, проведенных РФФИ в истекшем году (более 100 млн руб.), можно отнести продажи на аукционе госпакетов акций ОАО «Сибирское управление по строительству скважин» (СУСС) (Ямало-Ненецкий автономный округ, 100% акций, 741 млн руб.), «Аэропорт “Рощино”» (Тюмень, 100%, 610 млн руб.), «Стройполимеркерамика» (Калужская область, 30,99%, 270,3 млн руб.), «Омский институт по проектированию предприятий нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности» (38%, 177 млн руб.), «347 Военпроект» (Самара, 100%, 134,262 млн руб.), «Белгородская областная типография» (100%, 137,977 млн руб.), «Новосибирская геолого-поисковая экспедиция» (100%, 115 млн руб.). В большинстве этих сделок продажная цена лишь незначительно отличалась от начальной. Небольшое исключение составила продажа акций ОАО «СУСС», где было зафиксировано почти троекратное превышение¹⁶.

Большой прогресс наблюдался в реализации высвобождаемого недвижимого военного имущества. В 2007 г. РФФИ продал 262 таких объекта на сумму 1 млрд 454 млн руб., почти на 75% превысившую итоги предшествующего года. Для сравнения: в 2006 г. было реализовано имущество на 834,2 млн руб., в 2005 г. – на 632,3 млн руб., в 2004 г. – на 590,6 млн руб. Основную массу высвобождаемого недвижимого военного имущества (94%) составляют здания и сооружения¹⁷.

Произошедшее в 2006 г. преобразование РФФИ в бюджетное учреждение послужило своеобразным катализатором дальнейшего ослабления его позиций в админист-

¹⁵ Кудряшов Д. Станционные смотрители // РБК daily. 18 мая 2007 г. С. 6.

¹⁶ www.frfp.ru.

¹⁷ Интервью заместителя председателя РФФИ С. Максимова газете «Красная Звезда». № 14 (25017). 30 января 2008 г.

ративной иерархии. Последовали предложения Федеральной службы судебных приставов (ФССП) и таможни лишить РФФИ монополии на реализацию арестованного и обращенного в собственность государства имущества. О значимости данного аспекта свидетельствует тот факт, что в 2007 г. фонду было передано такого имущества на 16,3 млрд руб., а продано – на 6,4 млрд руб. Пока указанные предложения не осуществлены, чего нельзя сказать о реализации высвобождаемого военного имущества. В соответствии с поручением Президента РФ от 16 мая 2007 г. № Пр-817 4 июня 2007 г. был подписан агентский договор между Российским фондом федерального имущества (РФФИ) и Центральным управлением материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Министерства обороны РФ (ФГУ «ЦУМР и ВЭС Минобороны России») о реализации высвобождаемого недвижимого военного имущества. В соответствии с документом РФФИ может давать ЦУМР и ВЭС поручения на продажу объектов недвижимости, что дает возможность увеличить объемы реализации за счет появления еще одной торговой площадки.

В таких условиях все большее значение приобретают разного рода квазиприватизационные процедуры, ярким примером которых служит передача в собственность г. Санкт-Петербурга находящихся в федеральной собственности 100% акций ОАО «Аэропорт “Пулково”» (г. Санкт-Петербург) для привлечения правительством Санкт-Петербурга на условиях государственно-частного партнерства и в соответствии с утверждаемым им планом мероприятий по реконструкции аэровокзального комплекса ОАО «Аэропорт “Пулково”» инвестиций в размере не менее 30 млрд руб. в комплексную реконструкцию и модернизацию объектов авиатранспортной инфраструктуры аэропорта. Аналогичные решения готовятся и по ряду других аэропортов.

Еще одним потенциальным претендентом на объекты программы приватизации 2008–2010 гг. являются появившиеся в прошлом году государственные корпорации. Так, в начале текущего года появилась информация о возможности передачи корпорации «Ростехнологии» федеральных пакетов «КамАЗа», который уже неоднократно включался в прогнозные планы приватизации предыдущих лет, и «Техпромэкспорта», обозначенного как крупный объект приватизации в 2008 г.

Последние по времени появления «Прогнозный план (программа) приватизации на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы» были утверждены Распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р, т.е. примерно на 4 месяца раньше по сравнению с предыдущими аналогичными документами. Однако он мало чем отличается от своих предшественников.

В 2008–2010 гг. будут предложены к продаже пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением АО, включенных в перечень стратегических или участвующих в формировании интегрированных структур. Ежегодные бюджетные поступления от приватизации в 2008–2010 гг. должны составить около 12 млрд руб.

В частности, в 2008 г. должны быть предложены к приватизации:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих АО, за исключением пакетов акций стратегических АО или принимающих участие в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться исходя из потребностей формирования доходной

части федерального бюджета в 2008 г. и на период до 2010 г. в соответствии с перспективным финансовым планом;

- пакеты акций АО ТЭК, энергостроительного комплекса, строительного комплекса, внешнеэкономических организаций, гражданской авиации, здравоохранения, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, рыболовства, птицеводства, растениеводства, животноводства, лесопромышленного комплекса, медицинской промышленности, машиностроения, за исключением стратегических АО (557 АО);
- ФГУП автомобильного транспорта, строительного комплекса, гражданской авиации, геологии, нефтегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта, полиграфической промышленности, здравоохранения, предприятия растениеводства, птицеводства и животноводства (573 ФГУПа);
- имущество казны Российской Федерации, не обеспечивающее государственных функций (101 объект), доли в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью (12 долей).

Из числа крупных объектов федерального имущества в 2008 г. предполагаются к приватизации находящиеся в федеральной собственности акции ОАО «ВО «Технопромэкспорт» и «Киностудия «Ленфильм».

В 2008–2010 гг. будет продолжена работа по созданию интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе, авиационной, судостроительной, атомной и космической промышленности. В 2009–2010 гг. предполагается приватизация всех ФГУПов, не обеспечивающих выполнение государственных функций Российской Федерации, а также акций открытых АО, созданных при акционировании указанных ФГУП.

5.1.4. Деятельность крупных государственных компаний

В целом в 2007 г. получили свое дальнейшее развитие и продолжение тенденции последних лет, суть которых раскрывалась в предыдущих годовых обзорах¹⁸.

В плане создания интегрированных структур прежде всего стоит отметить принятие решения о слиянии «Транснефти» и «Транснефтепродукта», все 100% акций которого будут внесены в уставный капитал «Транснефти» в порядке оплаты дополнительной эмиссии акций. Последняя к тому же получила в доверительное управление без проведения конкурса госпакеты акций (по 24%) двух компаний-операторов «Каспийского трубопроводного консорциума», расположенных в России и Казахстане. Следует подчеркнуть, что последнее событие явилось одним из крайне немногочисленных для 2000-х гг. примеров того, как для управления акциями, находившимися в государственной собственности, использовалась их передача в доверительное управление. При этом передача пакетов в доверительное управление «Транснефти» состоялась на бесконкурсной основе, чего при всем своем несовершенстве требовала принятая во второй половине 90-х гг. нормативно-правовая база.

¹⁸ См. Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. Вып. 27. М.: ИЭПП. С. 423–467; Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП. С. 606–645.

Практически полным аналогом ситуации с «Транснефтью» стало внесение федерального пакета акций ОАО «Новошип» (50,34%) в уставный капитал судоходной компании «Совкомфлот».

Более подробно следует остановиться на создании «Объединенной судостроительной корпорации» (ОСК) (г. Санкт-Петербург), которая была учреждена весной 2007 г. В отличие от «Объединенной авиастроительной корпорации» (ОАК), созданной годом ранее, она имеет более сложную структуру.

Параллельно с собственно ОСК, являющейся головной структурой, на правах ее дочерних акционерных обществ учреждаются АО «Западный центр судостроения» (г. Санкт-Петербург), «Северный центр судостроения и судоремонта» (г. Северодвинск Архангельской области), «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта» (г. Владивосток). Вкладом государства при создании указанных центров являются 100% за вычетом 1-й акции трех ОАО (по одному для каждого центра) и денежные средства в размере 75 млн руб. (по 25 млн руб. для каждого центра).

В дальнейшем в порядке оплаты размещаемых этими дочерними акционерными обществами дополнительных акций в связи с увеличением их уставных капиталов в них должны быть внесены:

- 100% минус 1 акция 4 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, и пакеты акций еще 3 ОАО различной величины (один – 51%, другой – 33,53%, третий – 20,96%) – в уставный капитал ОАО «Западный центр судостроения»;
- 100% минус 1 акция 4 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов (одно из которых должно быть предварительно реорганизовано в форме присоединения к нему еще 8 ФГУПов), – в уставный капитал ОАО «Северный центр судостроения и судоремонта»;
- 100% минус 1 акция 7 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, и пакеты акций еще 3 ОАО различной величины (два – по 20%, третий – 10%) – в уставный капитал ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта».

В то же время уставный капитал «Объединенной судостроительной корпорации» изначально формируется за счет федерального пакета акций 1 ОАО (60%) и денежных средств в размере 25 млн руб., как и в случае с каждым из трех дочерних ОАО¹⁹. Помимо этого, в связи с необходимостью оплаты размещаемых ОСК дополнительных акций в ее уставный капитал должны вноситься 100% минус 1 акция 6 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, 2 федеральных пакета миноритарной величины (один – 24,49% и второй – 14,99%) и не позднее конца 2008 г. – 100% минус 1 акция каждого из трех вышеуказанных дочерних ОАО по завершении мероприятий по формированию их уставного капитала. Окончательным сроком формирования ОСК определена весна 2009 г.

Помимо создания ОСК, в кораблестроении предусматривается реорганизация 3 ФГУПов в ОАО, 100% акций которых будут находиться в федеральной собственности. В дальнейшем в порядке оплаты дополнительно размещаемых ими акций в качестве вклада РФ в их уставный капитал будут внесены пакеты акций 2 ОАО (по 38% и 29,97%), 2 ОАО (по 25,1% и 37,99%) и 1 ОАО (38% плюс 1 акция) соответственно. Еще

¹⁹ Выделение соответствующих ассигнований предусмотрено законом о федеральном бюджете на 2007 г.

1 ФГУП будет реорганизован путем присоединения к нему 2 ФГУПов с переименованием в государственный научный центр (ГНЦ).

В практическом плане осуществлена реорганизация 7 унитарных предприятий посредством их присоединения, с годовым опережением установленных сроков приняты решения об условиях приватизации еще 8 ФГУПов, подлежащих включению в состав ОСК.

Что касается ОАК, то в ее уставный капитал были дополнительно внесены пакеты акций 4 ОАО (из них лишь один является контрольным).

Еще одним интересным примером создания интегрированных структур стало объединение государственных и частных активов 5 авиакомпаний, входящих в альянс Air Union, посредством создания нового, третьего по размерам в стране, авиаперевозчика ОАО «Эйрюнион». Вкладом государства станут принадлежащие ему пакеты акций в «Красноярских авиалиниях» (51%), «Домодедовских авиалиниях» (50,04%) и «Авиакомпания «Самара» (46,5%). Примечательно, что в отличие от большинства создаваемых в последние годы холдингов государство может не получить контрольного пакета в капитале новообразуемой структуры, ограничившись лишь 45%, хотя окончательные пропорции в распределении долей будут определены позднее. Такая структура капитала несет в себе повышенный риск конфликтов между государством и прочими акционерами, что вышло на поверхность уже в начале текущего года, когда сорвалось учредительное собрание акционеров из-за различий в оценке вносимых активов.

В начале 2007 г. был одобрен законопроект, позволивший создать новую крупную государственную компанию на базе активов гражданской части российской атомной отрасли, 100% акций которой будет владеть государство. По Указу Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556 в отрасли начал создаваться холдинг ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП), все акции которого находятся в федеральной собственности. В его уставный капитал вносятся федеральные пакеты акций 31 ранее созданных ОАО и еще 55 ОАО, которые должны создаваться после преобразования ФГУПов, а также 3 федеральных государственных образовательных учреждения (ФГУ) дополнительного профессионального образования (повышения квалификации), относящихся к организациям атомного энергопромышленного комплекса. Единая интегрированная компания «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП) 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. К концу 2007 г. полностью завершен первый этап создания ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» в части внесения в уставный капитал указанного общества находящихся в федеральной собственности акций 31 АО и имущественных комплексов 3 ФГУ, завершено акционирование 20 ФГУПов.

Во второй половине 2007 г. были обнародованы планы создания сразу 4 холдингов, занимающихся моторостроением. Первым шагом в этом направлении стала объявленная реорганизация ФГУПа «Московское машиностроительное производственное предприятие «Салют»» путем присоединения другого ФГУПа «Омское моторостроительное объединение имени П. И. Баранова» с дополнительным внесением в уставный капитал реорганизованного предприятия федеральных пакетов акций 4 ОАО (два – по 38%, еще два – по 25,5%).

Началось давно ожидавшееся формирование бронетанкового холдинга на базе ФГУПа «Производственное объединение “Уралвагонзавод” имени Ф. Э. Дзержинского» (г. Нижний Тагил Свердловской области), которое преобразуется в ОАО, 100% акций которого находятся в федеральной собственности. Как и в случае с «Салютом», предусмотрено последующее увеличение его уставного капитала за счет всех акций (за вычетом одной) ОАО, созданных на базе преобразования 7 ФГУПов, и пакетов акций 8 ОАО (4 из них имеют более 50% акций). К концу 2007 г. приняты решения об условиях приватизации 6 ФГУПов для последующего внесения акций соответствующих акционерных обществ в уставный капитал ОАО «Научно-производственная корпорация “Уралвагонзавод”», включая создание головной компании данной интегрированной структуры.

Формирование нескольких интегрированных структур, в основном из числа тех, решение о создании которых были приняты ранее, в 2007 г. было завершено: ОАО «Концерн Созвездие», «Концерн “Авионика”» (в уставный капитал внесены акции 6 АО, созданных ранее посредством приватизации соответствующих унитарных предприятий), «Зарубежнефть» (в уставный капитал компании внесены акции 2 АО), «Государственная акционерная компания “Оборонпромкомплекс”» (в уставный капитал компании внесены акции 9 АО), «Концерн “Гранит-Электрон”» (в уставный капитал компании внесены акции 3 АО).

Наряду с этим продолжалось формирование целого ряда интегрированных структур, решения о создании которых были приняты в предшествующие годы: «Корпорация “Росхимзащита”» (акционирован 1 ФГУП), «Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем» (приняты решения об условиях приватизации всех 7 ФГУПов, предусмотренных для последующего внесения акций созданных АО в уставный капитал), «Информационные спутниковые системы» (приняты решения об условиях приватизации всех 6 ФГУПов, предусмотренных для последующего внесения акций созданных АО в уставный капитал).

Уставный капитал ОАО «Корпорация “Тактическое ракетное вооружение”» пополнился федеральными пакетами акций 11 АО, еще 3 ФГУПа акционируются. В уставный капитал ОАО «Концерн ПВО “Алмаз-Антей”» внесены акции всех 7 АО, определенные для этой процедуры, приняты решения об условиях приватизации всех 4 ФГУПов, для которых предусмотрено вхождение в корпорацию. В конце года принято решение об оплате дополнительной эмиссии акций этой компании федеральными пакетами еще 31 ОАО.

Завершен первый этап развития ОАО «Концерн “Моринформсистема-Агат”». В его уставный капитал были внесены федеральные пакеты акций 3 АО, приняты решения об условиях приватизации всех 3 ФГУПов, подлежащих интеграции в его составе. Пакеты акций еще 4 АО, созданных ранее посредством приватизации соответствующих унитарных предприятий, были внесены в уставный капитал ОАО «Концерн “Моринформсистема-Агат”» на основании решений, принятых ранее. Аналогичным образом в уставный капитал ОАО «Концерн “Морское подводное оружие – Гидроприбор”» внесены предусмотренные для этого федеральные пакеты акций 2 АО, принято решение об условиях приватизации 1 ФГУПа. Расширение масштабов двух последних структур, как и «Концерна “Гранит-Электрон”», следует рассматривать в рамках уже упомянутых выше мероприятий по интеграции судостроительной отрасли.

Помимо этого, в части создания интегрированных структур можно отметить принятие решений об условиях приватизации 4 ФГУПов для последующего внесения акций соответствующих акционерных обществ в уставный капитал ОАО «Государственный ракетный центр имени академика В.П. Макеева», а также акционирование ФГУПа «Кумертауское авиационное производственное предприятие» (Башкортостан) для последующего внесения акций в уставный капитал ОАО «Объединенная промышленная корпорация “Оборонпром”», холдинга, занимающегося консолидацией российского вертолетостроения.

Продолжением обозначившейся в предыдущие 2 года тенденции активной имущественной экспансии естественных монополий («Газпрома» и РАО «ЕЭС России») стали объявленные в начале 2007 г. намерения РЖД получить блокирующие пакеты акций в портах Усть-Луги и Новороссийска. Применительно к первому из них речь идет о покупке 16,5% акций в дополнение к имеющимся 8,5%; 16% акций Новороссийского порта, принадлежащих частным владельцам, РЖД уже получили в оперативное управление в феврале 2007 г. Ведутся переговоры о приобретении долей в портах Владивостока и Находки²⁰. В этом же ключе рассматривается информация о реорганизации «Трансмашхолдинга» (ТМХ) с консолидацией подконтрольных активов на его балансе. Блокирующий пакет ТМХ также может быть продан РЖД. Напомним, что ТМХ является крупнейшей в стране компанией железнодорожного машиностроения, в состав которой входят такие предприятия, как «Метровагонмаш» и «Коломенский завод» (Московская область), «Октябрьский электровагоноремонтный завод», «Пензадизельмаш», Брянский машиностроительный завод и «Бежицкая сталь» (Брянская область)²¹. В истекшем году в уставный капитал РЖД были внесены пакеты акций 4 акционерных обществ, включая ОАО «Железные дороги Якутии» (50% акций), «Транскредитбанк» (75%), «Высокоскоростные магистрали» (87,4%) и «Газета “Гудок”» (100% минус 1 акция).

В стадии создания находится холдинг по производству сталей специальных марок «Русспецсталь», контролируемый «Рособоронэкспортом». В его состав вошли металлургический завод «Красный Октябрь» (Волгоград), Ступинская металлургическая компания (Московская область). На очереди приобретение контрольного пакета акций предприятия «Русполимет» (Нижегородская область), появлялась информация о планах приобретения долей и в таких гигантах черной металлургии, как Магнитогорский металлургический комбинат и «Мечел».

«Роснефть» стала основным покупателем многочисленных активов «ЮКОСа», которые распродавались в ходе конкурсного производства. Активность «Газпрома» на этом поприще была заметно меньше, но газовая монополия приобрела у компании ТНК-ВР 62,8% акций компании «РУСИА Петролеум», которая является держателем лицензии на перспективное Ковыктинское газовое месторождение, а также 50% акций Восточно-Сибирской газовой компании (ВСГК), которая осуществляет проект региональной газификации Иркутской области, участвовала в выкупе дополнительных эмиссий акций (например, «Мосэнерго») и в приобретении пакетов акций энергетических компаний в ходе реформы электроэнергетики, а также обозначила намерения инвестировать в угольную отрасль (при реализации проектов совместно с компанией Сибир-

²⁰ Дагаева А. РЖД скупает порты // Ведомости. 18 апреля 2007.

²¹ Кудряшов Д. «Трансмашхолдинг» собирает активы // РБК daily. 2 марта 2007 г. С. 6.

ской угольной энергетической компании (СУЭК)). К этому стоит добавить, что «Роснефтегаз» (созданный в конце 2004 г. за счет внесения в свой уставный капитал акций «Роснефти» в целях осуществления сделки по доведению до контрольной величины размера госпакета акций в «Газпроме») готовится к дополнительной эмиссии, которая со стороны государства будет оплачена 90,6% акций «Камчатгазпрома».

Важным событием не только для государственного сектора, но и для всей российской экономики стало завершение выстраивания в основных чертах контура новой структуры электроэнергетики в рамках реформирования РАО «ЕЭС России».

Напомним, что процесс преобразования региональных АО-энерго, являвшихся дочерними компаниями энергомонополии, стартовал еще в 2003 г. с реализации нескольких пилотных проектов: реформирования ОАО «Калугаэнерго», ОАО «Орелэнерго», ОАО «Брянскэнерго», ОАО «Тулэнерго». Наиболее активно структурные изменения начали осуществляться в 2004 г. Процесс реформирования затронул более 30 компаний. К апрелю 2004 г. была завершена процедура реорганизации первой региональной энергокомпании – ОАО «Калугаэнерго», а к концу года разделены по видам деятельности 5 АО-энерго.

В том же 2004 г. началось создание новых межрегиональных компаний. В последние месяцы этого же года были созданы (прошли государственную регистрацию) первые 3 ОГК и 2 ТГК. В октябре 2004 г. совет директоров ОАО «РАО «ЕЭС России»» принял решение об учреждении 4 межрегиональных распределительных сетевых компаний (МРСК). В том же году также была практически сформирована новая вертикаль оперативно-диспетчерского управления: функции региональных диспетчерских управлений были переданы (за некоторым исключением) от АО-энерго Системному оператору.

В 2005 г. процесс реформирования охватил большинство АО-энерго, причем значительная их часть к концу года была разделена. В этом же году учреждено большинство оставшихся межрегиональных компаний: к марту зарегистрирована последняя из 7 оптовых генерирующих компаний (ОГК), к августу – 13 из 14 территориальных генерирующих компаний (ТГК), созданы 4 МРСК.

В 2006 г. – начале 2007 г. процесс формирования компаний целевой структуры приблизился к своему завершению. На начало 2007 г. были одобрены проекты реформирования 70 из 71 АО-энерго, закончено формирование всех 6 тепловых ОГК. К 1 марта 2007 г. завершено формирование целевой структуры ТГК-3, ТГК-4, ТГК-5, ТГК-6, ТГК-9, ТГК-13 («Енисейская ТГК») и ТГК-14; подписаны договоры купли-продажи генерирующего имущества между «Кузбассэнерго» (ТГК-12) и «Алтайэнерго», завершен первый этап реорганизации ТГК-1, ТГК-2, ТГК-8, ТГК-10. Практически закончен процесс выделения сетевых компаний. На базе реорганизованных АО-энерго созданы 55 из запланированных 56 магистральных сетевых компаний²².

На своем собрании 26 октября 2007 г. акционеры РАО «ЕЭС России» поддержали завершающую реорганизацию компании.

В ходе первого этапа реорганизации осенью 2007 г. проходило выделение из ОАО «РАО «ЕЭС России»» ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5». Эти компании готовы к полноценному самостоятельному функционированию, реализации перспективных инвестицион-

²² www.rao-ees.ru.

ных проектов, они успешно провели эмиссии дополнительных акций и привлекли в акционерный капитал стратегических инвесторов и инвестиции в развитие. В то же время доля государства в уставных капиталах этих компаний при выделении из ОАО «РАО «ЕЭС России» не снизится менее 25% + 1 акция (блокирующего пакета). В результате первой реорганизации акционеры ОАО «РАО «ЕЭС России»» в дополнение к принадлежащим им акциям ОАО «РАО «ЕЭС России»» получают акции ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5» пропорционально своей доле в уставном капитале энергохолдинга. При этом число акций ОАО «РАО «ЕЭС России»», принадлежащее им, останется неизменным.

В ходе второго этапа (окончание – 1 июля 2008 г.) завершатся структурные преобразования активов энергохолдинга, произойдет обособление от ОАО «РАО «ЕЭС России»» всех компаний целевой структуры отрасли (ФСК, ОГК, ТГК и др.) и прекращение деятельности головного общества ОАО «РАО «ЕЭС России»»²³.

5.1.5. Государственные корпорации как новый элемент имущественной политики государства на современном этапе

2007 г. привнес новые моменты в имущественную политику государства в отношении управления своим имуществом. Речь идет о создании государственных корпораций, которые стали рассматриваться в качестве составной части институтов развития наряду с особыми экономическими зонами и Инвестиционным фондом.

Сам по себе термин «корпорация» имеет несколько значений. В наиболее общем виде он означает совокупность лиц, объединившихся для достижения какой-либо цели и образующих самостоятельный субъект права – новое юридическое лицо. Как правило, корпорация как форма ведения бизнеса предусматривает долевую ответственность участников и осуществление участия в управлении профессиональными управляющими (менеджерами), работающими по найму²⁴. Применительно к практике стран с развитой рыночной экономикой (прежде всего США) понятие «корпорация» зачастую отождествляют с акционерными обществами. Отсюда проистекает используемое при анализе реформы собственности в странах с переходной экономикой (включая Россию) понятие «корпоратизация» – как синоним акционирования бывших государственных предприятий в ходе приватизации. Соответственно, в российских изданиях (как в научно-популярной литературе, так и в публицистике) до последнего времени под государственными корпорациями понимались преимущественно возникшие в ходе приватизации крупные акционерные компании, где государство продолжало участвовать в капитале, реализуя с большим или меньшим успехом права акционера (например, РАО «ЕЭС России», «Газпром», «Роснефть» и т.д.), что является не вполне корректным²⁵.

Между тем для целого ряда стран с рыночной экономикой (в основном Западной Европы) в период усиления регулирующей роли государства – начиная со второй трети

²³ www.rao-ees.ru.

²⁴ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Кол. авторов; Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 435.

²⁵ Разумеется, термин «корпорация» может нести и иной смысл, применяться не только к юридическим лицам. Например, он может означать группу людей, профессиональное сообщество (врачебная, офицерская, судейская корпорация и др.). По-видимому, с этим связано использовавшееся определение корпоративного государства применительно к политическим режимам ряда стран (например, Испании и Португалии в 30–70-х гг. прошлого столетия).

XX в. – было характерно широкомасштабное государственное предпринимательство, одним из институтов которого наряду с контролируемым государством хозяйственными (в основном акционерными) обществами были специально учреждаемые государственные предприятия, обладающие статусом юридического лица. В некоторых странах (например, в Великобритании) они получили название государственных корпораций. Основным назначением этих предприятий являлось демпфирование провалов рынка, явственно обозначившихся в ходе депрессии 1930-х годов, развитие и регулирование отраслей экономики, где реально существовавшие возможности частного капитала были явно недостаточны для их модернизации и успешного ведения конкурентной борьбы на мировых рынках. Немаловажную роль играли и политические факторы.

В российском правовом поле упоминание о государственной корпорации как о самостоятельной организационно-правовой форме появилось довольно поздно – лишь летом 1999 г., когда Закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ был дополнен статьей 7.1, которой устанавливалось, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

До последнего времени единичными примерами действующих государственных корпораций были Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), созданное для преодоления последствий финансового кризиса 1998 г. в банковском секторе²⁶, и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), образованное в 2004 г. в целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов населения.

Правда, существовало несколько организаций, сформированных в первой половине 90-х гг., в названии которых присутствовал термин «корпорация». Однако реально они действовали в иных организационно-правовых формах, нежели госкорпорация, как разновидность некоммерческой организации по закону 1996 г.

К их числу можно отнести федеральные контрактные корпорации «Росконтракт» и «Росхлебопродукт», созданные в 1992 г. как акционерные общества (АО) для участия в осуществлении государственных закупок, Государственную инвестиционную (Госинкор) и Российскую финансовую (РФК) корпорации, образованные в 1993 г. в статусе государственных предприятий для стимулирования инвестиционной деятельности, Федеральную продовольственную корпорацию (ФПК) при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ, созданную в 1994 г. в статусе федерального государственного учреждения для регулирования агропродовольственного рынка.

²⁶ Изначально зарегистрировано как некредитная организация в форме ОАО (учредитель – РФФИ). Приобрело статус госкорпорации после принятия Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ и соответствующих поправок в закон о некоммерческих организациях.

Судьба указанных организаций была различна. «Росконтракт» и «Росхлебопродукт» встали на путь постепенной приватизации, растянувшейся на долгие годы. Достаточно сказать, что последний госпакет акций «Росконтракта» (20,95%) был включен в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2007 г. Несколько раньше это было сделано в отношении «Росхлебопродукта», последняя акция которого находившаяся в федеральной собственности, была включена в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2003 г., а летом 2005 г. было принято решение о прекращении действия специального права РФ на участие в управлении – «золотая акция». Федеральная продовольственная корпорация была ликвидирована в 1997 г., а ее место заняло ГУП «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка» при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ. Государственная инвестиционная корпорация (Госинкор), так и не сыграв заметной роли в инвестиционном процессе страны, была ликвидирована на основании Указа Президента РФ от 6 февраля 2003 г. № 135 с передачей всего имущества Минимущество РФ. В частности, государству в лице этого ведомства (затем Росимущества) отошла доля в Объединенной промышленной корпорации «Оборонпром», которая, будучи в статусе ОАО, с 2005 г. занимается консолидацией вертолетостроения.

Новый виток в использовании государственной корпорации именно как специальной организационно-правовой формы начался в 2006 г., когда стали активно обсуждаться планы создания новой госкорпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности Российской Федерации» (Внешэкономбанк). В итоге Федеральным законом «О Банке развития» от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ были установлены правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок реорганизации и ликвидации Внешэкономбанка. Его уставный капитал в сумме не менее 70 млрд руб. формируется за счет имущества Банка внешнеэкономической деятельности СССР, находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Российский банк развития» и ЗАО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк», а также иного имущества по решению правительства.

Далее организационно-правовая форма государственной корпорации возникла и в схеме реорганизации атомной отрасли, которая была окончательно определена с принятием Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ и Указа Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556.

Как указывалось выше, в отрасли уже в 2007 г. создается холдинг ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП), все акции которого находятся в федеральной собственности. В свою очередь, сам АЭП наряду с ядерно-оружейным комплексом, комплексами ядерной и радиационной безопасности, фундаментальных научных исследований будет управляться создаваемой корпорацией «Росатом», которая появится в 2008 г. Ее статус будет определяться специальным Законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», который был принят в конце 2007 г.

Вслед за этими уже некоторое время прорабатываемыми в органах власти предложениями с середины 2007 г. стали появляться предложения по созданию госкорпораций в самых различных сферах (станкостроение, строительство и эксплуатация автодо-

рог, рыболовство, лекарственное обеспечение и др.). Из представленного круга отраслей видно, что во многих из них присутствие государства не является обязательным. В принципе, эти отрасли могут развиваться за счет действия рыночных механизмов при обязательной регулирующей роли государства (определение правил игры, организация тендеров, закупок и т.д.) и, возможно, каком-то его присутствии как собственника и производителя в отдельных ситуациях, требующих специального рассмотрения.

Пока же в качестве федеральных законов были приняты предложения по созданию следующих (помимо Внешэкономбанка) корпораций: «Роснанотех» от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ, «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ, «Олимпстрой» (по строительству олимпийских объектов к зимним Олимпийским играм 2014 г. в Сочи и его развитию как горноклиматического курорта) от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ, «Ростехнологии» от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ, «Росатом» от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ.

Все они довольно разнообразны по характеру своей будущей деятельности. «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» нацелены на реализацию конкретных проектов, имеющих заявленный временной горизонт. «Роснанотех» должен занять свое место в инструментарии стимулирования инновационной деятельности, а Внешэкономбанк – стимулирования экспорта продукции обрабатывающей промышленности и запуска капиталоемких инфраструктурных проектов. «Росатом» является сугубо отраслевой организацией и, наконец, «Ростехнологии» представляют собой очевидный конгломерат, поскольку данной госкорпорации должны быть переданы 100% акций после акционирования ФГУПа «Рособоронэкспорт» (РОЭ) по Указу Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577, а структура РОЭ включает массу предприятий, относящихся к самым разным отраслям (вертолетостроительный холдинг, АвтоВАЗ, «ВСМПО-Ависма», «Мотовилихинские заводы» и т.д.). На различных стадиях реализации находятся планы «Рособоронэкспорта» по созданию холдинга «Русспецсталь», одного из двигателестроительных холдингов, холдинга по производству взрывчатых веществ.

Особенности организационно-правовой формы госкорпорации подробно анализируются ниже (см. раздел 5.2, 5.8). В целом же можно говорить о том, что этот статус в явном или завуалированном виде сочетает в себе черты, характерные для различных организационно-правовых форм, не говоря уже о неизбежно возникающей путанице с использованием самого понятия «корпорация».

В этой связи стоит напомнить о том, что оно присутствует в названии являющейся ФГУПом «Госкорпорации по управлению воздушным движением» и недавно созданных Объединенных авиастроительной (ОАК) и судостроительной (ОСК) корпораций, которые по своему статусу являются открытыми акционерными обществами (ОАО), что делает для них обязательным (по крайней мере, формально) соблюдение требований корпоративного законодательства, общего для всех хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы. Статус ОАО имеет также целый ряд других организаций, которые по своим целям и задачам могут быть отнесены к компаниям, призванным решать задачи структурной и промышленной политики, подобно появившимся в 2007 г. госкорпорациям. В их числе входят Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), учрежденное еще в 1996 г. с сохранением за государством 100% акций (в 2004 г. включено в перечень стратегических АО), компания

«Ильюшин Финанс Ко» и Финансовая лизинговая компания (победители конкурса по отбору инвестиционных проектов лизинга российских воздушных судов), в которых в 2002 г. в ходе увеличения ими уставных капиталов были приобретены в федеральную собственность за счет бюджетных средств большие доли в капитале (в 2006–2007 гг. внесены в уставный капитал ОАК), и созданные совсем недавно Российская венчурная компания и Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, все акции которых находятся в федеральной собственности.

Отдельным вопросом является то, каков будет реальный механизм контроля за деятельностью таких корпораций, насколько детально он будет прописан в утверждаемых правоустанавливающих документах прикладного характера, прежде всего с позиций сохранности государственного имущества и денежных средств, их целевого использования и соответствия фактической деятельности корпораций заявленным уставным целям.

Пока же не вполне ясен статус создаваемых госкорпораций даже с позиций отношения их к той или иной форме собственности, поскольку в отличие от унитарных предприятий имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерации, является собственностью государственной корпорации²⁷. А это, в свою очередь, тесно связано с непростой проблемой корректного измерения границ государственного сектора в российской экономике в целом.

5.1.6. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующие функционирование государственного сектора

В отличие от 2006 г., ознаменовавшегося появлением целого ряда важных новаций в нормативно-правовой базе, касающихся деятельности хозяйствующих субъектов государственного сектора (определение порядка увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находится в государственной или муниципальной собственности, при сохранении пороговых величин размера государственного пакета акций, принятие специального документа, посвященного подходам к дивидендной политике в компаниях с долей государства в капитале, ограничение самостоятельности РФФИ), в ушедшем году сопоставимых по важности изменений, касающихся унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства, не было²⁸.

Наиболее важным событием можно считать принятие Постановления Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий», которым были утверждены Правила регулирования и деятельности федеральных казенных предприятий (ФКП).

Документом установлено, что хозяйствующие субъекты данного типа могут создаваться тремя путями:

²⁷ При всем несовершенстве права хозяйственного ведения имеющееся законодательство признает имущество, находящееся в таком правовом режиме, остающимся в собственности государства (субъекта РФ, органа местного самоуправления), а унитарные предприятия могут распоряжаться им только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены их уставом. Сделки, совершенные с нарушением этого требования, являются ничтожными.

²⁸ Появление обширной нормативно-правовой базы по государственным корпорациям является самостоятельным вопросом, детально рассматриваемым ниже (разделы 5.2 и 5.8).

- посредством учреждения;
- путем реорганизации существующего унитарного предприятия (через разделение, выделение либо слияние);
- через изменение вида ФГУПа, основанного на праве хозяйственного ведения.

При создании ФКП федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого будет находиться предприятие (уполномоченный орган), вносит в правительство проект акта о создании, а также целый пакет специально подготовленных документов, включая технико-экономическое обоснование создания предприятия²⁹, проекты устава, программ деятельности предприятия на очередной год и плановый период, перечня имущества, которое подлежит закреплению за предприятием на праве оперативного управления для производства по заказу государства продукции (работ, услуг), отчет об оценке имущества, которое подлежит закреплению за предприятием на праве оперативного управления, содержащий сведения о рыночной стоимости имущества. При создании предприятия путем реорганизации или изменения вида унитарного предприятия к ним добавляются нотариально заверенные копии учредительных документов унитарного предприятия, копии его бухгалтерской отчетности по состоянию на последнюю отчетную дату и годовой бухгалтерской отчетности за 3 предшествующих года с отметкой налогового органа, справка налогового органа по месту налогового учета о состоянии расчетов унитарного предприятия по налогам, сборам и взносам на последнюю отчетную дату, проект разделительного баланса или передаточного акта (в случае создания предприятия путем реорганизации унитарного предприятия), перечень имущества, закрепленного за унитарным предприятием, заверенный территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по управлению федеральным имуществом (Росимущество).

Взаимоотношения ФКП с курирующим его органом должны строиться на основе утверждения им программы деятельности, сметы доходов и расходов (по установленным формам), назначения руководителя предприятия при согласовании приема на работу главного бухгалтера. Руководитель ФКП ежегодно представляет проекты программы деятельности, сметы доходов и расходов, отчеты об их исполнении, годовую бухгалтерскую отчетность с аудиторским заключением по ней и предложения о распределении чистой прибыли, полученной предприятием по результатам отчетного года.

Указанные Правила определяют также финансовый механизм функционирования ФКП. Предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии с утвержденными в установленном порядке уполномоченным органом программой деятельности и сметой доходов и расходов, которая составляется на основе программы деятельности и определяет использование доходов предприятия.

В случае если при осуществлении деятельности предприятия выявлена возможность получения доходов или необходимость осуществления расходов, которые не бы-

²⁹ Технико-экономическое обоснование должно включать финансово-экономический анализ состояния унитарного предприятия с указанием структуры кредиторской и дебиторской задолженности, условий и причин ее возникновения, прогноз объема производимой по заказу государства продукции (работ, услуг) для обеспечения федеральных государственных нужд с обоснованием необходимости производства отдельных видов продукции (работ, услуг) в рамках самостоятельной хозяйственной деятельности, прогноз доходов и расходов предприятия на очередной год и плановый период, а также предложения по организационной и штатной структуре предприятия.

ли учтены при формировании сметы доходов и расходов, либо если фактические расходы превысили запланированные, уполномоченный орган по представлению руководителя предприятия в установленном порядке вносит в смету доходов и расходов соответствующие изменения.

Финансирование деятельности предприятия осуществляется за счет доходов от самостоятельной реализации производимой им продукции (работ, услуг), если иное не установлено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

При недостаточности доходов предприятия для покрытия расходов, предусмотренных сметой доходов и расходов, уполномоченный орган осуществляет в установленном порядке финансирование целевых расходов, связанных с функционированием предприятия, ежеквартально по итогам отчетного периода. Порядок выделения предприятию средств федерального бюджета определяется бюджетным законодательством.

Предприятие вправе осуществлять заимствования только при условии согласования объема и направлений использования привлекаемых средств с уполномоченным органом, который в недельный срок с даты обращения предприятия дает согласие на осуществление предприятием заимствования либо выдает мотивированный отказ в согласовании, а также ведет учет долговых обязательств предприятия.

Уполномоченный орган на основании данных бухгалтерской отчетности, отчета об исполнении программы деятельности и сметы доходов и расходов, а также предложений о распределении чистой прибыли, полученной предприятием по результатам отчетного года, определяет размер чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, исходя из того, что зачислению в него подлежит не менее 1/4 полученной чистой прибыли, а остальные средства направляются в резервный фонд и иные фонды в соответствии с уставом предприятия, а также расходуются по согласованным с уполномоченным органом направлениям, включая инвестирование. Уполномоченный орган в установленном порядке представляет в Росимущество решение о перечислении прибыли в федеральный бюджет и контролирует его исполнение.

С принятием данного документа можно говорить хотя бы о формальном решении задачи обновления нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование казенных предприятий, давно стоявшей в повестке дня³⁰. Прежние документы соответствующего содержания (Постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 908 «Об утверждении Типового устава казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия» и от 6 октября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)»), принятые еще до вступления в силу Гражданского кодекса РФ, признаны утратившими силу.

Также можно отметить утверждение нового Положения об учете федерального имущества и порядка его учета (Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447)³¹ и упрощение Порядка отчуждения принадлежащих Российской Федерацией акций в случае возникновения у РФ права требования их выкупа акционерным обществом (Постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 170).

³⁰ Например, упоминалась в Материалах к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», подготовленных Минэкономразвития.

³¹ Заменил аналогичный документ 1998 г.

Напомним, что Закон об акционерных обществах (ст. 75) позволяет требовать выкупа обществом у акционеров всех или части принадлежащих им акций в случаях:

- реорганизации общества или совершения крупной сделки, решение об одобрении которой принимается общим собранием акционеров, если они голосовали против принятия решения о его реорганизации или одобрения указанной сделки либо не принимали участия в голосовании по этим вопросам;
- внесения изменений и дополнений в устав общества или утверждения устава общества в новой редакции, ограничивающих их права, если они голосовали против принятия соответствующего решения или не принимали участия в голосовании.

Постановлением Правительства предусмотрено, что государство – как акционер – может реализовать такое право по решению Росимущества, за исключением (1) стратегических АО, где требуется решение Президента РФ, и (2) АО, в отношении которых его позиция определяется Правительством РФ, его председателем или заместителем. В этих случаях проекты решений вносятся Минэкономразвития по согласованию с курирующим компанию органом власти.

Денежные средства, полученные от выкупа акционерным обществом акций, подлежат перечислению в полном объеме в федеральный бюджет.

Помимо этого, необходимо отметить очень большие изменения, которые претерпел перечень стратегических предприятий и акционерных обществ. По итогам 2007 г. в него было внесено 42 уточнения (для сравнения: в 2004 г. – 3, в 2005 г. – 4, в 2006 г. – 12). Как и в предыдущие годы, большинство таких изменений связано со строительством интегрированных структур. В итоге из перечня были исключены 72 унитарных предприятия и 129 ОАО, а включены были всего 17 унитарных предприятий и 12 ОАО (в том числе несколько интегрированных структур, крупнейшими из которых являются АЭП и ОАК).

5.2. Создание государственных корпораций как значимый элемент институциональной политики в 2007 г.

Заметным и довольно неожиданным для многих экспертов элементом государственной политики в 2007 г. стало активное создание на федеральном уровне государственных корпораций. В течение относительно небольшого интервала времени (май–декабрь 2007 г.) были приняты федеральные законы по созданию 6 государственных корпораций. Эти корпорации получили широкий набор функций, значительные объемы государственного имущества (средства федерального бюджета и Стабилизационного фонда – в 2007 г. в объеме около 760 млрд руб.; различные производственные и финансовые активы), обеспечивающие их деятельность на длительную перспективу. Процесс создания государственных корпораций сразу же породил множество дискуссий о рациональности такого рода деятельности государства.

Заметим, что государство весьма активно участвовало в создании крупных государственных компаний и в 2006 г. (в форме открытых акционерных обществ, 100% акций которых находится в федеральной собственности), но тогда это не привлекало столь значительного внимания и не сопровождалось обилием критических коммента-

риев. Реакцию же на создание государственных корпораций³² в 2007 г. можно охарактеризовать как скептически-настороженную. По нашему мнению, она в значительной мере определялась следующими особенностями³³ формирования этих структур:

- закрытость процессов подготовки и предварительного обсуждения проектов создания государственных корпораций;
- динамичность («скоротечность») процессов обсуждения проектов законов о создании государственных корпораций;
- непривычность используемой организационно-правовой формы (государственная корпорация), нечеткость (рамочность) базовых норм;
- задействование в создании государственных корпораций высшего политического ресурса;
- большие объемы государственного имущества, выделенные для обеспечения деятельности корпораций;
- широкий и разнообразный набор полномочий, которыми наделены корпорации;
- крайне слабая аргументация перед обществом необходимости (целесообразности) создания государственных корпораций;
- неясность стратегических планов и принципов деятельности корпораций;
- шлейф предложений от различных сторон по созданию новых государственных корпораций³⁴.

Довольно широко обсуждались риски таких негативных последствий процесса создания государственных корпораций, как:

- усиление нерационального присутствия государства в экономике;
- неэффективность использования государственного имущества;
- непрозрачность функционирования и низкая подотчетность (подконтрольность) государственных корпораций.

Тем не менее наибольшую озабоченность вызывал риск дальнейшего увеличения количества государственных корпораций, в том числе в силу предложений по законодательному определению возможностей создания государственных корпораций на уровне субъектов Российской Федерации.

При оценке государственной политики по созданию корпораций важно учитывать два аспекта: первый – насколько обоснованными являются задачи деятельности этих субъектов, а второй – в какой мере оправдан и обоснован выбор такого способа реше-

³² Использование в названиях ряда созданных государством крупных акционерных холдингов термина «корпорация» (ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация») иногда приводит к расширительной трактовке понятия «государственная корпорация». Мы же говорим о государственных корпорациях в узком смысле, иными словами, в тех случаях, когда используется организационно-правовая форма «государственная корпорация».

³³ Данные особенности относятся к процессу создания государственных корпораций в целом, и не обязательно все они характерны для каждой из созданных государственных корпораций (например, процесс создания Банка развития был довольно длительным и включал ряд предварительных открытых обсуждений и консультаций).

³⁴ Здесь можно напомнить о предложениях по созданию государственных корпораций «Росрыбфлот», «Автодор», по закупке лекарств, по экспорту зерна, по жилищному строительству и т.п. Можно сказать, что среди отдельных представителей исполнительной и законодательной власти возникла определенная эйфория по поводу государственных корпораций и их возможного потенциала в решении ряда серьезных проблем социально-экономического развития.

ния этих задач, как создание государственных корпораций (при наличии иных достаточно отработанных вариантов – например, формирование и реализация федеральных целевых программ, создание акционерных холдингов на основе использования государственного имущества). По нашему мнению, основные сомнения в отношении создания государственных корпораций были связаны прежде всего с выбором формы решения поставленных задач. Поэтому мы в большей мере сосредоточим свое внимание именно на институциональных аспектах создания государственных корпораций, а также на оценке открывающихся при этом возможностей и сопутствующих им рисках³⁵.

5.2.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация»

Государственная корпорация является одним из видов некоммерческих организаций. Организационно-правовая форма «государственная корпорация» была законодательно определена еще в июле 1999 г. путем внесения дополнения (ст. 7.1 «Государственная корпорация») в Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», принятый в январе 1996 г.

Принципиальные особенности данной организационно-правовой формы состоят в следующем:

- 1) корпорация создается для осуществления социальных, управленческих и иных общественно-полезных функций;
- 2) корпорация как одна из форм некоммерческих организаций не имеет извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности; корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых она создана;
- 3) каждая государственная корпорация создается на основании отдельного федерального закона;
- 4) корпорация учреждается Российской Федерацией на основе имущественного взноса; имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации;
- 5) для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации;
- 6) к корпорации могут не применяться положения Закона «О некоммерческих организациях», если это предусмотрено законом, в соответствии с которым эта корпорация создана.

Также следует отметить ряд норм, непосредственно касающихся государственных корпораций, установленных другими федеральными законами:

- в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» действие данного закона не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении федерального имущества, передаваемого государственным корпорациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации;

³⁵ Подробно о правовых аспектах их функционирования см. также в разделе 5.7.

- в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии в виде имущественного взноса в государственные корпорации;
- в соответствии с Гражданским кодексом РФ государственная корпорация может быть признана несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание.

В отношении государственной корпорации неоднократно указывалось, что данная организационно-правовая форма имеет существенные изъяны, в частности:

- нечеткость понятия «общественно полезные функции» и соответственно возможность расширительных трактовок при обосновании необходимости использования данной формы;
- при создании государственной корпорации происходит фактически безвозмездная передача государственного имущества;
- не установлены какие-либо принципы управления имуществом, что порождает дополнительные риски;
- не определены (даже рамочно) вопросы реорганизации и ликвидации государственной корпорации.

В целом в базовом законе о некоммерческих организациях крайне ограничен и формален перечень вопросов³⁶, которые должны быть определены в законах о создании государственных корпораций.

Особые риски порождает возможность неприменения норм закона о некоммерческих организациях к государственной корпорации, если это предусмотрено законом о ее создании (ч. 4 ст. 7.1 Закона «О некоммерческих организациях»). Теоретически этот путь открывает широкие возможности для создания под каждую новую корпорацию своей глубоко индивидуальной организационно-правовой формы, выходя при этом без каких-либо ограничений за нормы базового Закона «О некоммерческих организациях».

5.2.2. Мотивы появления организационно-правовой формы «государственная корпорация» в российском законодательстве и специфика ее использования до 2007 г.

Исторически эта организационно-правовая форма в значительной мере была введена в связи с необходимостью срочного решения задачи санации российской банковской системы после финансового кризиса в 1998 г. Сначала для решения этой задачи распоряжением Правительства РФ от 20 ноября 1998 г. № 1642-р создана небанковская кредитная организация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» в форме ОАО, однако в дальнейшем (в ходе проведения реструктуризации кредитных организаций) возникла необходимость существенно расширить ее полномочия. В результате Президентом РФ в один день (8 июля 1999 г.) были подписаны два закона: один – определяющий новый дополнительный вид некоммерческих организаций (госу-

³⁶ В соответствии с ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в законе, предусматривающем создание государственной корпорации, должны определяться ее наименование, местонахождение, порядок управления ее деятельностью (органы управления, порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц корпорации и их освобождения), порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации, порядок использования государственного имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

дарственную корпорацию)³⁷, другой – предусматривающий в том числе преобразование ОАО «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» в государственную корпорацию «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»³⁸.

Вероятно, предполагалось, что требование о принятии по каждой государственной корпорации отдельного федерального закона существенно ограничит возможности использования данной организационно-правовой формы. При этом в рамках законов о создании отдельных государственных корпораций соответствующие законодательные пробелы будут урегулированы.

В течение довольно длительного времени так и было: до 2007 г. государство всего дважды использовало возможность создания государственных корпораций. Сначала, как мы уже отмечали, одновременно с вводом организационно-правовой формы «государственная корпорация» в 1999 г. была создана государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»³⁹, а второй раз – уже только в 2003 г., когда был принят закон, предусматривающий в том числе создание государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»⁴⁰. Нормы о государственных корпорациях были фактически «спящими», в них не было внесено никаких изменений и дополнений.

Таким образом, до 2007 г. государственные корпорации создавались в исключительных случаях в финансовой сфере на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В соответствующих законах создание этих корпораций «вплеталось» в более широкий контекст регулирования в соответствующих областях, а сами корпорации четко позиционировались как инструмент, а не самостоятельная сверхзадача⁴¹. При этом в законах весьма подробно определялись принципы и порядок деятельности данных корпораций, а также регулирование в соответствующих областях, что в известной мере компенсировало чрезмерную рамочность базовых норм закона о некоммерческих организациях.

³⁷ Федеральный закон № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”», в соответствии с которым закон о некоммерческих организациях был дополнен ст. 7.1 «Государственная корпорация».

³⁸ Часть 4 ст. 46 Федерального закона № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций».

³⁹ Отметим, что 28 июля 2004 г. был принят закон, предусматривающий ликвидацию государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» и передачу ее денежных средств в качестве имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (ст. 2, ч. 1, 2 ст. 5 Федерального закона № 87-ФЗ «О признании утратившими силу Федерального закон “О реструктуризации кредитных организаций” и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации “Агентство по реструктуризации кредитных организаций”»).

⁴⁰ Глава 3 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», при этом в качестве имущественного взноса Российской Федерации предусматривалась передача 3 млрд руб. государственной корпорацией «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (ч. 1 ст. 50).

⁴¹ Можно обратить внимание, что в названиях этих законов нет упоминания о корпорациях.

5.2.3. Предпосылки расширения использования государством организационно-правовой формы «государственная корпорация» в 2007 г.

Ситуация принципиально изменилась в 2007 г., когда были приняты федеральные законы о создании 6 крупных государственных корпораций с весьма значимыми задачами экономического, социального и политического характера (табл. 10).

Таблица 10

Государственные корпорации, созданные в 2007 г.

Созданная государственная корпорация	Дата принятия закона	Цель деятельности корпорации
1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк)	Май 2007 г.	Обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инновационной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства
2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснано»)	Июль 2007 г.	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии
3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	Июль 2007 г.	Создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда
4. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК «Олимпстрой»)	Октябрь 2007 г.	Осуществление управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и с реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 г. в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта
5. Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» (Государственная корпорация «Ростехнологии»)	Ноябрь 2007 г.	Содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс
6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (госкорпорация «Росатом»)	Декабрь 2007 г.	Проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области

Созданные в 2007 г. государственные корпорации глубоко различны как по истории своего возникновения, так и по своим задачам и функциям. Если создание Банка

развития, Фонда содействия реформированию ЖКХ можно рассматривать как некие элементы эволюции в применении организационно-правовой формы «государственная корпорация», то создание других государственных корпораций существенно выбивается из этой колеи и в значительно большей степени связано с реализацией отраслевых (секторальных) приоритетов, а также с корректировкой административной системы.

Рассматривая причины столь кардинального усиления внимания государства к созданию государственных корпораций, следует выделить три основных фактора.

Первое. На первый план вышли задачи содействия устойчивому долгосрочному социально-экономическому развитию, стали ясны проблемы недостаточности существующих инструментов реализации государственной политики. Например, весьма отработанным и прозрачным инструментом, основанным на программно-целевом подходе, являются федеральные целевые программы (ФЦП). В последние годы были предприняты значительные усилия по повышению эффективности и результативности реализации ФЦП. Однако этот инструмент не в полной мере отвечает новым вызовам в развитии государственной политики, поскольку в условиях существующей административной системы он малоэффективен для решения проблем, имеющих межведомственный характер. Также он не позволяет осуществлять вложения в капиталы создаваемых хозяйствующих субъектов, ограничен в плане поддержки долгосрочных проектов привязкой к бюджетному циклу.

Второе. Недостаточное качество административной системы, ее преимущественная ориентированность на решение текущих задач, проблемы в формировании и реализации государственной политики по развитию новых секторов экономики обусловили потребность в формировании дополнительных субъектов реализации государственной политики, определенной трансформации отдельных ведомств для решения долгосрочных задач. Выбор организационно-правовой формы «государственная корпорация» определялся в ряде случаев возможностями наделения соответствующих субъектов функциями органов государственного управления вне рамок стандартных процедур реформирования административной системы.

Третье. Значимым в «переключении» внимания государства на создание государственных корпораций представляется фактор ограниченности времени до вероятной смены (репозиционирования) властных элит в сочетании со стремлением в этих условиях дополнительно зафиксировать отдельные приоритеты в государственной политике, сформировать под них необходимые имущественно-финансовые заделы. Заметим, что в 2006 г. – начале 2007 г. государство вполне «обходилось» созданием ОАО⁴², 100% акций которых находится в федеральной собственности. При этом решались такие важные задачи, как:

1) реструктуризация и консолидация государственных активов, создание крупных хозяйствующих субъектов в государственном секторе экономики, ускоренное развитие отдельных высокотехнологичных отраслей промышленности – ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»;

⁴² Задача создания государственных корпораций на высшем политическом уровне была поставлена прямо только в 2007 г.: 26 апреля Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ впервые отметил необходимость создания двух специальных корпораций (для развития наноиндустрии и для развития атомной отрасли).

2) повышение эффективности выполнения отдельных функций государства за счет их передачи на уровень создаваемых государственных хозяйствующих субъектов – ОАО «Особые экономические зоны»;

3) создание институтов развития – ОАО «Российская венчурная компания».

Однако, с одной стороны, уже в 2006 г. стало очевидным, что процесс создания крупных государственных структур в форме ОАО слишком длителен и занимает иногда несколько лет (в значительной степени это определялось объективной необходимостью выполнения норм законодательства о приватизации), а с другой – в начале 2007 г. появился опыт разработки и обсуждения в Государственной Думе РФ проекта закона «О Банке развития», предусматривающего создание государственной корпорации. Таким образом, в некоторых случаях использование формы государственной корпорации позволило упростить процедуры, сократить сроки и расширить возможные направления реструктуризации государственных активов в промышленности, перенеся при этом (в силу создания корпораций на основе законов) процесс согласования соответствующих решений из Правительства РФ в Федеральное Собрание РФ.

При создании каждой государственной корпорации имелся ряд дополнительных обстоятельств (иногда довольно специфических и ситуативных), дополнительно определивших выбор данной организационно-правовой формы. Рассмотрим эти вопросы применительно к каждой созданной корпорации.

1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»

Создание данной корпорации было направлено на формирование эффективного государственного финансового института развития. Правительством РФ 19 января 2006 г. были утверждены, в частности, такие меры, как разработка концепций развития государственных финансовых институтов развития, разработка законопроекта об экспортно-импортном банке⁴³. В конце января 2006 г. на высшем политическом уровне было объявлено о планах создания Российского банка развития⁴⁴. Данная задача могла быть решена несколькими путями. В частности, рассматривались такие варианты, как:

1) создание государственной корпорации на основе передачи активов Внешэкономбанка СССР, в том числе акций ЗАО «Росэксимбанк», а также передачи находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Российский банк развития»;

2) создание корпорации в форме ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности, дочерними обществами которого являются ОАО «Российский банк развития» и ЗАО «Росэксимбанк»;

3) увеличение капитала ОАО «Российский банк развития».

Однако наряду с основной задачей были поставлены также еще две задачи: (1) проведение реорганизации Внешэкономбанка СССР, определенной «Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года», урегулирование его статуса и (2) экономия государственных финансовых средств, направ-

⁴³ Пункты 40, 73 Плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 г. положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденного Распоряжением Правительства РФ 19 января 2006 г.

⁴⁴ Президент РФ на пресс-конференции 31 января 2006 г. объявил о планах создания Российского банка развития с уставным капиталом 2,5 млрд долларов.

ленных на обеспечение деятельности создаваемого финансового института развития. При реализации второго и третьего вариантов потребовались бы существенные бюджетные ресурсы для стартовой капитализации. В дополнение к этому второй вариант представлялся сложным с позиций правового оформления отношений с Внешэкономбанком СССР в силу его особого статуса, а третий вариант выглядел ограниченным ввиду того, что не охватывал банковскую поддержку экспортно-импортной деятельности.

Таким образом, стремление решить сразу несколько разноплановых задач предопределило выбор Правительством РФ к концу 2006 г. первого варианта – создание государственной корпорации⁴⁵, хотя при этом и назывались такие возможные риски, как ограничения в самостоятельном привлечении ресурсов, дисбалансы и конфликт интересов в развитии ее структурных элементов, недостаточная прозрачность деятельности, дополнительная бюрократизация.

2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»

Созданию данной корпорации предшествовал достаточно длительный период выстраивания государственной политики по развитию nanoиндустрии. Вопросы развития нанотехнологий и nanoиндустрии обсуждались неоднократно на заседаниях Правительства РФ: 18 ноября 2004 г. была одобрена Концепция развития в Российской Федерации работ в области нанотехнологий на период до 2010 г., 25 августа 2006 г. – Программа координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации. Однако принятые меры носили фрагментарный характер, принятие решений по ряду важных мер задерживалось (например, по ФЦП по развитию инфраструктуры nanoиндустрии⁴⁶, по созданию Фонда развития nanoиндустрии для прямого инвестирования в капиталы перспективных компаний).

В существенной мере это стало следствием отсутствия какого-либо отраслевого ведомства, заинтересованного на приоритетной основе в развитии nanoиндустрии. В этих условиях для активизации процесса формирования целостной государственной политики по развитию nanoиндустрии потребовалось «внешнее» по отношению к Правительству воздействие: Президентом РФ 24 апреля 2007 г. была утверждена Президентская инициатива «Стратегия развития nanoиндустрии», в которой в качестве одного из ключевых элементов формируемой национальной нанотехнологической сети указана Российская корпорация нанотехнологий с возложением на нее задач организационной и финансовой поддержки инновационной деятельности в сфере нанотехнологий, а 26 апреля 2007 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации призвал как можно скорее завершить разработку и принять закон о

⁴⁵ На заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г. был одобрен проект Федерального закона «О Банке развития», предусматривающий использование организационно-правовой формы «государственная корпорация».

⁴⁶ В соответствии со Сводным планом мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 г. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 7 июня 2006 г.) в октябре 2006 г. планировалось утвердить Программу создания исследовательской, инновационной и производственной инфраструктуры для nanoиндустрии на 2007–2009 гг., однако принятие соответствующей программы произошло с заметной задержкой: ФЦП «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 гг.» была утверждена только 2 августа 2007 г. Постановлением Правительства РФ № 498.

создании специальной российской корпорации нанотехнологий, которой государство должно выделить не менее 130 млрд руб.

На выбор государственной корпорации в качестве формы создаваемой организации, вероятно⁴⁷, повлияли также первоначальные планы придать ей отдельные функции органа государственного управления (в частности, по участию в выработке государственной политики в области нанотехнологий и разработке соответствующих проектов нормативных актов, по размещению заказов на НИОКР в области нанотехнологий для государственных нужд, выполнению функций госзаказчика по ФЦП).

3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Создание корпорации в данном случае стало в значительной мере реакцией на заметное торможение в решении проблем реформирования ЖКХ. На заседании Правительства РФ 19 октября 2006 г. после обсуждения доклада Минрегионразвития России по плану мер по реформированию ЖКХ работа данного министерства в этой сфере была признана неудовлетворительной.

Правительство снова вернулось к обсуждению комплекса мероприятий по реформированию ЖКХ на своем заседании 16 февраля 2007 г. В результате подготовленные проекты комплекса мероприятий по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 2007–2008 гг. и плана по подготовке нормативных правовых актов по их реализации были в основном одобрены. Однако в соответствии с этими документами меры по поддержке проведения собственниками помещений капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов преимущественно были связаны с внесением изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации в части определения дополнительных форм предоставления бюджетных средств, с принятием соответствующих региональных программ, причем эти меры планировалось реализовать только в 2008 г.

Возможно, это побудило акцентировать внимание на более радикальных средствах ускорения процессов модернизации жилищного фонда. Президент РФ 26 апреля 2007 г. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал на необходимость создания специального фонда в объеме не менее 250 млрд руб. для переселения граждан из аварийного жилья и проведения ремонта жилищного фонда. Создание такого фонда в форме государственной корпорации⁴⁸ мотивировалось как явно некоммерческим характером деятельности, так и необходимостью обеспечить оперативность принятия решений о поддержке, гибкость в использовании средств, в том числе с позиций расширения возможностей софинансирования проведения капитального ремонта, софинансирования региональных адресных программ.

⁴⁷ В данном случае довольно сложно судить о первичности какой-либо из данных причин, поскольку, возможно, уже после решения на высшем политическом уровне о создании государственной корпорации возникло стремление использовать открывающиеся благодаря статусу корпорации возможности, в частности, для получения отдельных функций органов государственного управления.

⁴⁸ Заметим, что идея использования организационно-правовой формы «государственная корпорация» применительно к реформированию ЖКХ прозвучала еще в сентябре 2006 г. – в докладе Минрегионразвития России в Совете Федерации предлагалось создать государственную корпорацию коммунальных инвестиций.

4. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта

Создание данной корпорации, по нашему мнению, в большей степени является следствием фактора «примера» в создании других корпораций и стремления персонифицировать ответственность за конечные результаты, централизовать и расширить возможности гибкого и оперативного управления ресурсами для своевременного решения поставленных задач. Напомним, что 8 июня 2006 г. Постановлением Правительства РФ № 357 была утверждена ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)». При разработке данной программы рассматривались два варианта (в зависимости от результатов выбора страны для проведения Олимпиады), и мероприятия были направлены на получение эффекта при любом варианте развития событий. С учетом особых требований к качеству, срокам и комплексности для управления реализацией данной программы впервые (для ФЦП) предусматривалось создание объединенной дирекции в форме государственного унитарного предприятия, которой госзаказчик Программы делегировал функции заказчика-застройщика, связанные со строительством (реконструкцией) и финансированием государственных капитальных вложений, а также функции по финансированию иных программных мероприятий.

Однако утверждение г. Сочи местом проведения Олимпиады, а также уже обозначившиеся проблемы в реализации планов по строительству дало дополнительные аргументы в пользу создания ГК «Олимпстрой»⁴⁹ для формирования единого центра управления строительством олимпийских объектов, реализацией соответствующих управленческих функций, улучшением условий взаимодействия с частными инвесторами. В федеральном законе по созданию данной корпорации предусмотрено утверждение Правительством РФ Программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, а также переход к корпорации всех прав и обязанностей по государственным контрактам, заключенным от имени РФ ФГУП «Объединенная дирекция федеральной целевой программы “Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)”»⁵⁰.

5. Государственной корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»

Основой для создания корпорации стало ФГУП «Рособоронэкспорт»⁵¹, являющееся государственным посредником по экспорту (импорту) продукции военного назначения, а также контролирующее значительные пакеты акций ряда крупных российских

⁴⁹ Следует заметить, что при обсуждении законопроекта о создании ГК «Олимпстрой» в Государственной Думе ФС РФ в ряде заключений содержались сомнения по поводу целесообразности создания этой государственной корпорации, особенно по поводу бессрочного характера ее деятельности.

⁵⁰ В дальнейшем при утверждении программы строительства олимпийских объектов Правительством РФ также было принято решение досрочно (с 1 января 2008 г.) завершить реализацию ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)» (Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 «О программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта»).

⁵¹ ФГУП «Рособоронэкспорт» было создано путем слияния федеральных государственных унитарных предприятий «Государственная компания “Росвооружение”» и «Промэкспорт» в соответствии с Указом Президента РФ от 4 ноября 2000 г. № 1834 «О создании федерального государственного унитарного предприятия “Рособоронэкспорт”».

компаний, таких как ОАО «Оборонпром», «Мотовилихинские заводы», «Корпорация ВСМПО-Ависма» и «АвтоВАЗ».

В начале августа 2007 г. Государственно-правовое управление Президента РФ направило в Правительство РФ законопроект о создании государственной корпорации «Ростехнологии», при этом предлагалось акционировать ФГУП «Рособоронэкспорт», а акции создаваемого на его базе ОАО передать государственной корпорации в качестве имущественного вклада Российской Федерации. Однако в Правительстве РФ данный законопроект вызвал определенные сомнения⁵².

Вероятно, вследствие жестких намерений обеспечить принятие закона в сжатые сроки законопроект «О Государственной корпорации по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростехнологии”» был внесен 25 сентября 2007 г. в Государственную Думу непосредственно Президентом РФ. Судя по тексту первоначального законопроекта, создание корпорации предполагало аккумулирование средств входящих в нее компаний, формирование ряда системообразующих экспортоориентированных интегрированных структур в промышленном и оборонно-промышленном комплексах.

Соответствующий закон был принят уже 23 ноября 2007 г., а еще через три дня – 26 ноября 2007 г. – Президент РФ подписал Указ № 1577 «Об открытом акционерном обществе “Рособоронэкспорт”», устанавливающий, что:

- ФГУП «Рособоронэкспорт» акционируется, а акции создаваемого ОАО «Рособоронэкспорт» передаются государственной корпорации «Ростехнологии»;
- ОАО «Рособоронэкспорт» является государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения⁵³;
- государственная корпорация «Ростехнологии» осуществляет внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения в части рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности.

Таким образом, данной корпорации прямо или опосредованно (через ОАО «Рособоронэкспорт») стали подконтрольными важные функции по осуществлению внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

По нашему мнению, в известной мере создание данной корпорации означает формирование еще одного (наряду с действующим Федеральным агентством по промышленности) центра принятия решений по формированию и реализации политики по развитию оборонно-промышленного и машинотехнического комплексов, что можно рассматривать как развитие конкуренции различных государственных институтов со

⁵² В начале сентября 2007 г. председатель Правительства РФ М. Фрадков призвал не торопиться с созданием новой госкорпорации на базе «Рособоронэкспорта», заявив, что предложенный вариант ее формирования является не единственным.

⁵³ Федеральным законом от 26 ноября 2007 г. №271-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона “О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами”» был изменен в том числе состав организаций, имеющих право на участие в осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения (ст. 12): в него прямо включена государственная корпорация «Ростехнологии» и институционально расширен возможный состав «государственных посредников – специализированных организаций» (к ГУПам добавились акционерные общества, 100% акций которых находится в федеральной собственности или передано некоммерческой организации в форме государственной корпорации).

всеми отсюда вытекающими как положительными, так и отрицательными последствиями.

6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»

Вопросы развития атомного комплекса входят в число приоритетных направлений российской государственной политики; деятельность в данной области строится в соответствии с рядом стратегических документов⁵⁴. С 2006 г. вопросам развития такой составляющей атомной отрасли, как атомный энергопромышленный комплекс, стало уделяться особое внимание – правительством была одобрена долгосрочная ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года»⁵⁵. Были также определены задачи реструктуризации гражданского сектора атомной отрасли, акционирования входящих в него ГУПов, формирования вертикально-интегрированной структуры – в феврале 2007 г. для этого был принят специальный закон⁵⁶, а в апреле Президентом РФ был подписан указ, предусматривающий создание ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»⁵⁷. Таким образом, в гражданском секторе атомной отрасли началась крупномасштабная реструктуризация государственных активов путем создания крупного акционерного холдинга, объединяющего всю цепочку: добычу и обогащение урановой руды, производство и переработку ядерного топлива, проектирование и строительство АЭС.

В то же время при существенном продвижении в решении вопросов развития энергетического комплекса оставались незатронутыми вопросы совершенствования управления ядерным оружейным комплексом, не утратила актуальности задача проведения единой стратегии инвестиционной и технической политики применительно ко всей атомной отрасли⁵⁸. В этой связи принятым 1 декабря 2007 г. Федеральным зако-

⁵⁴ Программа развития атомной энергетики Российской Федерации на 1998–2005 годы и на период до 2010 года, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 815; Стратегия развития атомной энергетики России на первую половину XXI века, одобренная Правительством Российской Федерации 25 мая 2000 г.

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 6 октября 2006 г. № 605.

⁵⁶ 2 ноября 2006 г. Президентом РФ был внесен в Государственную Думу законопроект, а в результате его обсуждения 5 февраля 2007 г. был принят Федеральный закон № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором в том числе определен порядок осуществления структурных преобразований в атомном энергопромышленном комплексе.

⁵⁷ В соответствии с Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 г. «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации» было определено создание ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»; внесение в его уставный капитал до 1 августа 2007 г. акций ряда ОАО гражданского сектора атомной отрасли; передача ему определенных федеральных государственных образовательных учреждений дополнительного профессионального образования; а до 1 декабря 2007 г. – внесение акций ОАО, создаваемых путем преобразования ГУПов.

⁵⁸ Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 г. указал на необходимость значительных изменений в структуре электрогенерации, в том числе за счет увеличения доли атомной генерации, строительства 26 атомных энергоблоков на основе современных технологий в ближайшие 12 лет. В связи с этим было предложено создать специальную корпорацию, объединяющую предприятия атомной энергетики и промышленности и работающую на внутреннем и внешнем рынке, и, кроме того, решающую задачи обеспечения интересов государства в сфере обороны.

ном № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» определено в том числе следующее:

- формирование и реализация корпорацией государственной политики по обеспечению функционирования и развития организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов, проведение государственной политики в области развития атомной отрасли, выполнение заданий государственной программы вооружений и государственного оборонного заказа;
- передача корпорации функций и полномочий Федерального агентства по атомной энергии;
- имущественный взнос Российской Федерации в виде акций ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс», находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, имущественных комплексов ФГУПов по соответствующим утвержденным Президентом РФ перечням, а также имущества, закрепленного на праве оперативного управления за федеральными государственными учреждениями, по утверждаемому Правительством РФ перечню.

В данном случае выбор такой формы, как государственная корпорация, определялся, вероятно, необходимостью сочетания в одном субъекте функций государственного органа управления и полномочий по проведению полномасштабной реструктуризации имущества атомной отрасли, по созданию единой системы государственного управления хозяйственной деятельностью в отношении входящих в нее организаций.

При всей разнородности целей создания государственных корпораций и индивидуальности «набора предпосылок» к выбору данной организационно-правовой формы можно отметить следующее:

- создание каждой из государственных корпораций является звеном той или иной довольно длинной «цепочки» мер государства по реализации политики в определенном направлении;
- государственные корпорации являются не столько альтернативой таким механизмам, как формирование и реализация ФЦП, создание акционерных холдингов, формируемых за счет государственных активов, сколько их дополнением и развитием на определенной стадии, своеобразной организационной надстройкой;
- в ряде случаев создание корпорации стало способом преодоления торможения в обсуждении и выработке решений по отдельным ключевым проблемам в правительстве.

5.2.4. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций

Необходимо обратить особое внимание на ужесточение действия со второй половины 2007 г. фактора ограниченности времени при создании государственных корпораций. После обсуждения и принятия Закона о Банке развития все последующие законопроекты по государственным корпорациям уже вносились либо депутатами, либо

Президентом РФ⁵⁹. Эти законопроекты принимались в максимально сжатые сроки – через 1,5–2 месяца после внесения, при этом на их рассмотрение в Государственной Думе отводилось лишь 1–1,5 месяца (см. *табл. 11*).

Таблица 11

Динамика процессов рассмотрения законопроектов о создании государственных корпораций в 2007 г.

Законы о создании государственных корпораций, принятые в 2007 г.	Инициатор законопроекта	Дата внесения законопроекта в Государственную Думу	Дата принятия Государственной Думой в окончательной редакции	Дата подписания закона Президентом РФ
Федеральный закон № 82-ФЗ «О Банке развития»	Правительство	19.01.2007	20.04.2007	17.05.2007
Федеральный закон № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»	Депутаты	04.06.2007	04.07.2007	19.07.2007
Федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»	Депутаты	04.06.2007	06.07.2007	21.07.2007
Федеральный закон № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»	Депутаты	12.09.2007	18.10.2007	30.10.2007
Федеральный закон № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”»	Президент РФ	25.09.2007	9.11.2007	23.11.2007
Федеральный закон № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»	Президент РФ	01.10.2007	13.11.2007	01.12.2007

В принципе, обсуждение в Государственной Думе законопроектов о создании государственных корпораций было довольно критичным⁶⁰. Наиболее часто высказывались замечания по составу функций и полномочий корпораций, по порядку наделения их имуществом и распоряжения доходами, по различным аспектам организации взаимодействия с другими хозяйствующими субъектами в рамках осуществления профильной деятельности, по порядку и процедурам управления в рамках корпораций, по вопросам государственного контроля за их деятельностью. В результате ряд довольно дискуссионных⁶¹ положений законопроектов был исключен, в том числе некоторые из

⁵⁹ Такой «переход» законодательной инициативы от Правительства РФ к депутатам и Президенту РФ по внесению законопроектов по созданию государственных корпораций во многом определялся тем, что временные издержки процессов разработки и обсуждения законопроектов в Правительстве РФ стали особенно ощутимыми на фоне ограниченности времени.

⁶⁰ Об этом, в частности, свидетельствуют тексты заключений по законопроектам, подготовленные отдельными комитетами, Правовым управлением аппарата Государственной Думы.

⁶¹ Можно привести следующие отдельные примеры. В соответствии с первоначальным текстом законопроекта о создании ГК «Роснанотех» предполагалось предоставить данной корпорации ряд функций государственных органов власти (по разработке и согласованию нормативных правовых актов, по выполнению функций госзаказчика по реализации ФЦП), право корпорации использовать до 10% сумм

быточные функции и полномочия. Вместе с тем ряд существенных замечаний (как специфических для отдельных корпораций⁶², так и более универсальных⁶³) не был принят во внимание при доработке законопроектов.

В конечном итоге динамичный процесс принятия в 2007 г. законов по созданию государственных корпораций обусловил целый ряд значимых проблем, имеющих отношение к их текущему функционированию и «качеству» законодательного определения данной организационно-правовой формы.

Во-первых, следует отметить рамочность принятых законов по созданию государственных корпораций. Практически все принятые законы отличаются низким уровнем детализации⁶⁴ условий и принципов деятельности корпораций (за единственным исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ), требуют для обеспечения практической работы принятия ряда подзаконных актов, определения весьма значимых процедур на уровне самой корпорации. Для большинства созданных корпораций в принятых законах не определен порядок их реорганизации или ликвидации: есть только отсылки к нормам соответствующего федерального закона (порядок ликвидации корпорации определен только применительно к Фонду содействия реформирования ЖКХ, в отношении которого определен срок его деятельности⁶⁵).

Во-вторых, следует указать на низкий уровень унификации норм принятых законов по созданию государственных корпораций. Конечно, цели и задачи, направления деятельности каждой из корпораций весьма индивидуальны, но даже в случае близких по сути норм их изложение существенно различается, в том числе по детальности и стилистике⁶⁶.

В-третьих, необходимо указать на слабый эффект для развития базового закона о некоммерческих организациях. В принципе, можно было бы рассчитывать, что активизация использования норм по государственным корпорациям, принятие соответствующих законов приведет к обобщению практики, уточнению и дополнению норм закона о

бюджетного финансирования на административно-управленческие расходы; в законопроекте по созданию ГК «Ростехнологии» устанавливалось право правлению данной корпорации определять порядок и размеры регулярных и (или) единовременных поступлений (взносов) от организаций, акции (доли) которых находятся в собственности корпорации; в законопроекте по созданию ГК «Олимпстрой» содержалась норма, согласно которой имущество данной корпорации состоит из имущественных взносов Российской Федерации, Краснодарского края и г. Сочи.

⁶² Например, в отношении законопроекта по ГК «Олимпстрой» неоднократно высказывались замечания по отсутствию норм, ограничивающих срок деятельности данной корпорации (что вытекает из проектного характера возлагаемых на нее задач).

⁶³ К числу такого рода замечаний можно отнести низкий уровень законодательной регламентации деятельности корпораций, отсутствие правил и критериев отбора проектов, объектов для финансирования, неопределенность порядка совершения сделок с заинтересованностью, неразвитость норм по возможному конфликту интересов, недостаточность процедур государственного контроля за деятельностью корпораций.

⁶⁴ Для отдельных корпораций (например, ГК «Роснано», ГК «Олимпстрой») недостаточная детализация законов по их созданию в определенной степени компенсируется стратегиями и программами развития соответствующих областей.

⁶⁵ В соответствии с ч. 6 ст. 3 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» данный Фонд действует до 1 января 2012 г.

⁶⁶ Можно обратить внимание, что различается даже стиль определения полного и краткого названий корпораций (например, ГК «Роснано», госкорпорация «Росатом», государственная корпорация «Ростехнологии»).

некоммерческих организациях. Однако этого не произошло – лишь в одном случае в 2007 г. параллельно с принятием Закона о Банке развития для обеспечения возможностей заимствования им средств в нормы ст. 7.1 Закона «О некоммерческих организациях» было внесено дополнение в части возможности формирования уставного капитала корпорации, определяющего минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов⁶⁷.

Чрезмерно общий и структурно фрагментарный характер принятых законов о создании государственных корпораций, низкий уровень законодательной регламентации деятельности корпораций привели также, по нашему мнению, к следующим проблемам.

1) Задержка с началом реальной работы корпораций по решению их основных задач.

По состоянию на конец февраля 2008 г. только Фонд содействия реформированию ЖКХ приступил в полной мере к реализации своих базовых функций; в других корпорациях продолжался процесс формирования и согласования различных документов, определяющих их практическую деятельность.

2) Расширение возможностей теневого лоббирования интересов различных сторон, риск «конъюнктурности» в принятии решений в ущерб стратегичности и последовательности.

Создание корпораций приводит к существенному изменению «расстановки сил» в системе государственного управления, переходу на уровень корпораций при принятии отдельных важных решений, что при недостаточной регламентации⁶⁸ деятельности корпораций, отсутствии в принятых законах норм, связанных с выявлением и урегулированием возможных конфликтов интересов в процессе функционирования корпораций, краткости и неполноты норм по взаимоотношениям корпораций с органами государственной власти существенно повышает соответствующие риски.

3) Опасения в бизнес-среде (иногда гиперболизация) по поводу возможных рисков от деятельности корпораций.

Эта проблема в значительной мере обусловлена нечеткостью границ деятельности и роста корпораций, неопределенностью правил и критериев отбора корпорациями объектов для поддержки, неясностью принципов управления и распоряжения ими своим имуществом, нечеткостью их дальнейших планов по развитию своей деятельности, принципов построения взаимоотношений с бизнес-сообществом.

4) Недоверие к государственным корпорациям со стороны гражданского общества.

Данная проблема связана с недостаточной регламентацией вопросов, связанных с осуществлением государственного контроля за деятельностью корпораций, отсутстви-

⁶⁷ Статья 3 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О Банке развития”».

⁶⁸ Только в Федеральном законе «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» есть нормы, определяющие необходимость регламента. В соответствии со ст. 33 данного закона регламент корпорации утверждает правительство и устанавливает порядок и правила осуществления возложенных на корпорацию полномочий и функций, в том числе порядок ее взаимодействия с государственными органами власти, исполнения поручений Президента РФ и правительства.

ем эффективных инструментов гражданского контроля за их деятельностью, недостаточностью требований к их публичности и транспарентности.

В то же время соответствующие вышеперечисленным проблемам риски могут быть существенно снижены за счет принятия стратегий деятельности корпораций, определения и обеспечения транспарентности принципов, процедур, регламентов деятельности корпораций, сочетания инструментов государственного и гражданского контроля за деятельностью корпораций, усиления их публичности, регулярной практики проведения консультаций с заинтересованными общественными организациями и бизнес-ассоциациями.

5.2.5. Потенциал созданных государственных корпораций и некоторые проблемы его реализации

На данном этапе достаточно очевидным является тот факт, что потенциал созданных государственных корпораций в значительной степени определяется имущественным взносом Российской Федерации, наделением корпораций определенными правами и функциями, возможностями гибкого использования финансовых ресурсов, их административным статусом, а также наличием определенного опыта (навыков).

Все корпорации (возможно, только за исключением ГК «Олимпстрой») были сформированы за счет достаточно большого имущественного взноса Российской Федерации, хотя его структура (пакеты акций, имущественные комплексы, денежные средства и т.п.) применительно к каждой из корпораций достаточно индивидуальна: Фонд содействия реформированию ЖКХ и ГК «Роснанотех» получили прежде всего денежные средства, обеспечивающие их работу на достаточно длительную перспективу, а основой взноса в корпорации «Росатом» и «Ростехнологии» стали акции крупных производственных холдингов (см. табл. 12).

Таблица 12

Имущественный взнос Российской Федерации при создании и развитии деятельности государственных корпораций, а также передача им определенных функций

Имущество корпораций		Особые права, отдельные функции корпораций
1		2
Банк развития и внешнеэкономической деятельности		
имущество Банка внешнеэкономической деятельности СССР; находящиеся в федеральной собственности акции ОАО «Российский банк развития», акции ЗАО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк»;	средства федерального бюджета в размере 180 млрд руб. (ноябрь 2007 г.); средства Стабилизационного фонда РФ в размере 180 млрд руб. (ноябрь 2007 г.);	все права и обязанности Банка внешнеэкономической деятельности СССР
	доходы, получаемые от деятельности Внешэкономбанка	
иное имущество Российской Федерации по решению Правительства РФ; добровольные имущественные взносы и пожертвования		

Продолжение таблицы 3

1	2
<i>Российская корпорация нанотехнологий</i>	
добровольные имущественные взносы и пожертвования, а также другие законные поступления	средства федерального бюджета в размере 130 млрд руб. (ноябрь 2007 г.); средства Стабилизационного фонда РФ в размере 30 млрд руб. (ноябрь 2007 г.); доходы, получаемые от деятельности корпорации
<i>Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства</i>	
	средства федерального бюджета в размере 240 млрд руб. (ноябрь 2007 г.); доходы, получаемые Фондом от размещения временно свободных средств
<i>Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта</i>	
имущество, полученное в результате выполнения государственных контрактов, заключенных в рамках ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)»; иное имущество, находящееся в федеральной собственности, на основании решения Правительства РФ; пожертвования	в денежной форме – из федерального бюджета, а также иные бюджетные ассигнования; доходы, получаемые от деятельности корпорации все права и обязанности по государственным контрактам, заключенным от имени Российской Федерации ФГУПом «Объединенная дирекция федеральной целевой программы «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)»
<i>Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»</i>	
100% акций ОАО, создаваемого посредством преобразования ФГУПа «Рособоронэкспорт»; иное имущество, передаваемое корпорации в ходе осуществления ее деятельности	регулярные и (или) единовременные поступления (взносы) от организаций, акции (доли) которых находятся в собственности корпорации; доходы, получаемые корпорацией от использования своего имущества и осуществляемой деятельности право на участие в осуществлении внешне-торговой деятельности в отношении продукции военного назначения
<i>Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»</i>	
находящиеся в федеральной собственности акции ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»; находящиеся в федеральной собственности акции открытых акционерных обществ по перечню, утверждаемому Президентом РФ; имущественные комплексы федеральных государственных унитарных предприятий по перечню, утверждаемому Президентом РФ; имущество, закрепленное на праве оперативного управления за федеральными государственными учреждениями, передаваемыми корпорации по перечню, утверждаемому Правительством РФ; имущество, закрепленное на праве оперативного управления за «Росатомом» – после принятия в установленном порядке решения о ликвидации «Росатома»; иное находящееся в федеральной собственности имущество на основании решения Правительства РФ; добровольные отчисления и пожертвования	средства из федерального бюджета, выделяемые корпорации на реализацию мероприятий, предусмотренных программой деятельности корпорации на долгосрочный период; доходы, получаемые от деятельности корпорации, средства специальных резервных фондов корпорации и имущество, созданное за их счет все права и обязанности по государственным контрактам, заключенным Федеральным агентством по атомной энергии от имени Российской Федерации; обязанности и права по обязательствам федеральных государственных унитарных предприятий, имущественные комплексы которых передаются корпорации, в отношении их кредиторов и должников; субсидиарная ответственность по обязательствам подведомственных федеральных государственных учреждений; в переходный период (до 3 лет): - полномочия главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета и администратора доходов бюджета; - полномочия по осуществлению от имени Российской Федерации прав собственника имущества в отношении подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений; - от имени Российской Федерации права акционера открытых акционерных обществ до передачи их акций корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации

Некоторые из корпораций в определенной степени «замещают» в новом качестве ранее существовавшие структуры, в том числе путем передачи отдельных полномочий: Внешэкономбанк создается на основе реорганизации и капитализации уже существовавших институтов развития (Росэксимбанк, Российский банк развития, Внешэкономбанк СССР). Госкорпорация «Росатом» в течение переходного периода должна в новом качестве обеспечить «замещение» Федерального агентства по атомной энергии, а ГК «Олимпстрой» в связке с «Программой строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта» «заменяет» ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)» и Дирекцию данной ФЦП в виде ФГУПа.

Рассматривая административный статус корпораций (см. табл. 13), можно отметить, что он весьма высокий⁶⁹: на уровне соответствующих законов установлено, что руководители этих корпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой») назначаются непосредственно Президентом РФ, а члены наблюдательного совета либо назначаются Президентом РФ, либо часть из них – по представлению Президента РФ (за исключением Внешэкономбанка и ГК «Олимпстрой»). Кроме того, состав наблюдательных советов таких корпораций, как ГК «Роснано», Фонд содействия реформированию ЖКХ, формируется по представлению нескольких ветвей власти (Президента РФ, Государственной Думы, Правительства РФ), что дополнительно подчеркивает общенациональный приоритет соответствующей области.

Таблица 13

**Требования к составу и порядок назначения органов управления
государственных корпораций**

	Внешэкономбанк	ГК «Роснано»	Фонд содействия реформированию ЖКХ	ГК «Олимпстрой»	Государственная корпорация «Ростехнологии»	Госкорпорация «Росатом»
1	2	3	4	5	6	7
Порядок назначения единоличного исполнительного органа	председатель назначается Президентом РФ	генеральный директор назначается Президентом РФ	генеральный директор назначается Правительством РФ	президент назначается Правительством РФ	генеральный директор назначается Президентом РФ	генеральный директор назначается Президентом РФ по представлению председателя Правительства РФ
Состав правления	8 членов и председатель Внешэкономбанка по должности	8 членов и генеральный директор по должности	6 членов и генеральный директор по должности	10 членов и президент корпорации по должности	11 членов, генеральный директор, 5 заместителей генерального директора	генеральный директор по должности и другие члены правления

⁶⁹ В дополнение к этому, в отдельных законах по государственным корпорациям напрямую установлен запрет на вмешательство органов государственной власти в деятельность этих корпораций, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев.

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7
Порядок назначения членов правления (кроме единоличного исполнителя органа)	члены правления назначаются наблюдательным советом по представлению председателя Внешэкономбанка	члены правления назначаются наблюдательным советом по представлению генерального директора	члены правления назначаются наблюдательным советом по представлению генерального директора	члены правления назначаются наблюдательным советом по представлению президента корпорации	члены правления (кроме заместителей генерального директора) назначаются наблюдательным советом по представлению генерального директора; заместители генерального директора назначаются генеральным директором по согласованию с наблюдательным советом	члены правления назначаются наблюдательным советом по представлению генерального директора
Требования к составу наблюдательного совета, порядок формирования	- 9 членов, не состоящих в трудовых отношениях с Внешэкономбанком, назначаются Правительством РФ; - председатель Внешэкономбанка входит в состав наблюдательного совета по должности	- 14 членов, не работающих в корпорации на постоянной основе, назначаются Правительством РФ: 5 членов – по представлению Президента РФ; 2 члена – по представлению Государственной Думы ФС РФ; 2 члена – по представлению Совета Федерации ФС РФ; 5 членов – по представлению Правительства РФ; - генеральный директор входит в состав наблюдательного совета по должности	16 членов, не состоящих в штате Фонда, назначаются Правительством РФ: 6 членов – по представлению Президента РФ; 5 членов – по представлению Правительства РФ; 4 члена – по представлению Федерального Собрания РФ (по 2 от каждой палаты); 2 члена – по представлению Общественной палаты РФ	- 12 членов, не являющихся работниками корпорации, назначаются Правительством РФ; - президент корпорации входит в состав наблюдательного совета по должности	- 8 членов, не работающих в корпорации на постоянной основе, назначаются Президентом РФ: 4 представителя Президента РФ, 4 представителя Правительства РФ; - генеральный директор входит в состав наблюдательного совета по должности	- 8 членов, не работающих в корпорации на постоянной основе, назначаются Президентом РФ; - генеральный директор входит в состав наблюдательного совета по должности
Совещательный орган		научно-технический совет				научно-технический совет

Что касается вклада в потенциал корпораций определенного опыта, то такого рода оценки всегда весьма субъективны. Можно отметить, что в рамках Внешэкономбанка может быть использован опыт поддержки долгосрочных приоритетных проектов Российского банка развития, а также пилотный опыт Росэксимбанка по реализации различных схем экспортных проектов. Корпорация «Росатом» в полной степени может задействовать опыт Федерального агентства по атомной энергии по управлению в

соответствующей области, формированию и реализации стратегий развития, а корпорация «Ростехнологии» может использовать в продвижении высокотехнологичной продукции на экспорт опыт Рособоронэкспорта по осуществлению внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Принципиальным ограничением в реализации потенциала государственных корпораций можно считать в целом недостаточный уровень определенности целей и принципов их деятельности, процедур формирования решений. Одно из потенциальных преимуществ всех государственных корпораций состоит в существенно большей гибкости в расходовании средств, расширении возможных направлений их использования. Однако эти дополнительные возможности для снижения риска злоупотреблений и (или) риска нерационального использования ресурсов должны быть «уравновешены» прозрачными и достаточно детальными критериями, регламентами принятия решений, процедурами оценки результатов деятельности. Это представляется особенно актуальным в связи с тем, что, с одной стороны, в отдельных созданных корпорациях есть внутренние функциональные противоречия (например, между некоммерческой природой самих корпораций и коммерческим характером управляемых ими акционерных компаний), а с другой – многие корпорации в силу своих больших ресурсных возможностей при недостаточной определенности их места в реализации государственной политики, взаимоотношений с государственными органами управления, неясности стратегий развития стали объектом сильного разнонаправленного воздействия различных заинтересованных сторон.

Отметим, что данные проблемы не решаются простым фронтальным усилением контроля со стороны государства, – напротив, если не определены критерии оценки деятельности корпорации, основные регламенты ее деятельности, то уже сами проверки (ввиду неопределенности того, как, собственно, оценивать деятельность корпорации, интерпретировать те или иные решения) могут стать инструментом давления на корпорацию, ее руководство со стороны различных заинтересованных групп.

Принципиальной также представляется и другая проблема: в законах о создании государственных корпораций установлены полномочия органов их управления, но не определены ни области, ни формы ответственности членов различных органов управления корпораций за принимаемые решения, достигнутые результаты деятельности как перед государством, так и перед самими корпорациями. В законах по госкорпорациям указано, кем, какими органами могут приниматься решения по прекращению полномочий членов и председателей наблюдательных советов корпораций, их единоличных исполнительных органов, однако не определены даже в самом общем виде мотивы для принятия таких решений. Это предопределяет размывание ответственности за результаты деятельности корпораций, нечеткость внешних мотиваций для органов управления корпораций.

Ранее мы отмечали, что значительные проблемы в обеспечении эффективной и результативной работы корпораций связаны с недостаточностью законодательной проработки различных аспектов их деятельности. В то же время среди ряда корпораций можно отметить довольно активную деятельность по заполнению соответствующих пробелов, по крайней мере, на уровне подзаконных актов (постановления и распоряжения Правительства РФ) или хотя бы документов, принимаемых самими корпорациями

и определяющих те или иные правила их деятельности (см. *табл. 14*). Здесь можно отметить принятие следующих важных документов:

- Внешэкономбанк – утверждение Правительством РФ как порядка подготовки, содержания и периода действия Меморандума о финансовой политике Внешэкономбанка, так и собственно такого Меморандума;
- ГК «Роснанотех» – на заседаниях Наблюдательного совета приняты документы, регламентирующие деятельность ее органов управления, одобрена концепция организации и проведения экспертизы проектов, утвержден финансовый план на 2008 г.⁷⁰;
- ГК «Олимпстрой» – утверждение правительством Программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта;
- Фонд содействия реформированию ЖКХ – определение правительством порядка размещения временно свободных средств корпорации.

Таблица 14

Развитие правил деятельности государственных корпораций после принятия законов об их создании

1. Банк развития и внешнеэкономической деятельности

17.05.2007 г.	– принят Федеральный закон «О Банке развития»
07.06.2007 г.	– распоряжением Правительства РФ утвержден передаточный акт при реорганизации в форме преобразования Банка внешнеэкономической деятельности СССР в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»
18.06.2007 г.	– Указом Президента РФ назначен председатель государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»
19.06.2007 г.	– распоряжением Правительства РФ назначены члены наблюдательного совета государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»
28.06.2007 г.	– состоялось первое заседание наблюдательного совета государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», на котором утвержден состав правления корпорации
12.07.2007 г.	– на заседании наблюдательного совета государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» одобрен Меморандум о финансовой политике государственной корпорации
27.07.2007 г.	– Постановлением Правительства РФ утверждено Положение о наблюдательном совете государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» – принято Постановление Правительства РФ «О порядке подготовки, содержании и периоде действия Меморандума о финансовой политике государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”» – распоряжением Правительства РФ утвержден Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»
27.11.2007 г.	– принято распоряжение Правительства РФ, предусматривающее внесение за счет средств Стабилизационного фонда РФ имущественного вклада Российской Федерации в уставный капитал государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в размере 180 млрд руб.
07.12.2007 г.	– принято распоряжение Правительства РФ, предусматривающее внесение в уставный капитал государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» находящихся в федеральной собственности 100% акций ОАО «Российский банк развития» и 5,226% акций ЗАО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк»
19.02.2008 г.	– Постановлением Правительства РФ утверждены Правила осуществления государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» страхования экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков

⁷⁰ Однако ни один из этих документов не был представлен для публичного доступа, например, на сайте данной корпорации (по состоянию на 1 марта 2008 г.), хотя соответствующие заседания Наблюдательного совета состоялись довольно давно.

2. Российская корпорация нанотехнологий

19.07.2007 г.	– принят Федеральный закон «О Российской корпорации нанотехнологий»
07.09.2007 г.	– Указом Президента РФ назначен генеральный директор государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» – распоряжением Правительства РФ назначены члены наблюдательного совета государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий»
25.09.2007 г.	– состоялось первое заседание наблюдательного совета государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий»
27.11.2007 г.	– принято распоряжение Правительства РФ, предусматривающее внесение имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию «Российская корпорация нанотехнологий» в размере 130 млрд руб., в том числе 30 млрд руб. – за счет средств Стабилизационного фонда РФ и 100 млрд руб. – за счет доходов федерального бюджета
11.12.2007 г.	– наблюдательный совет государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» утвердил документы, регламентирующие деятельность руководящих органов корпорации: Положение о наблюдательном совете, Положение о правлении, а также Положение о ревизионной комиссии
27.12.2007 г.	– наблюдательный совет государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» утвердил Положение о научно-техническом совете ГК «Роснанотех», а также одобрил концепцию организации и проведения экспертизы проектов, выполняемых корпорацией
31.01.2008 г.	– наблюдательный совет государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» утвердил финансовый план доходов и расходов (бюджет) корпорации на 2008 г., направления использования прибыли, а также состав научно-технического совета корпорации

3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

19.07.2007 г.	– принят Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»
29.10.2007 г.	– распоряжением Правительства РФ назначен генеральный директор государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства
31.10.2007 г.	– распоряжением Правительства РФ утвержден состав наблюдательного совета государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства
22.11.2007 г.	– состоялось первое заседание наблюдательного совета государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, на котором обсуждались Регламент наблюдательного совета, положение о правлении, структура фонда
27.11.2007 г.	– принято распоряжение Правительства РФ, предусматривающее внесение имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в размере 240 млрд руб. за счет доходов федерального бюджета
15.02.2008 г.	– принято Постановление Правительства РФ «О размещении временно свободных средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»

4. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта

30.10.2007 г.	– принят Федеральный закон «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»
03.11.2007 г.	– распоряжением Правительства РФ назначен президент Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта
12.11.2007 г.	– распоряжением Правительства РФ утвержден состав наблюдательного совета Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта
14.11.2007 г.	– состоялось первое заседание наблюдательного совета Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, на котором утверждены 8 из 10 членов правления корпорации
01.12.2007 г.	– наблюдательный совет Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта одобрил Программу строительства олимпийских объектов
29.12.2007 г.	– Постановлением Правительства РФ утверждена Программа строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, а также определен размер имущественного взноса Российской Федерации в Государственную корпорацию по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта для финансирования мероприятий названной Программы на период 2008–2014 гг.

5. Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»

23.11.2007 г.	– принят Федеральный закон «О государственной корпорации “Ростехнологии”»
26.11.2007 г.	– Указом Президента РФ назначен генеральный директор Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»
	– Указом Президента РФ назначены члены наблюдательного совета Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»
	– Указом Президента РФ предусмотрено преобразование ФГУП «Рособоронэкспорт» в открытое акционерное общество, 100% акций которого находится в федеральной собственности, с последующей их передачей Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»
19.12.2007 г.	– состоялось первое заседание наблюдательного совета Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», на котором утверждена организационно-штатная структура корпорации, поддержано назначение заместителей генерального директора и членов правления, а также обсуждены и поддержаны принципы формирования имущественного взноса Российской Федерации в корпорацию

6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»

01.12.2007 г.	– принят Федеральный закон «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»
12.12.2007 г.	– Указом Президента РФ назначен генеральный директор государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»
	– указом Президента РФ назначены члены наблюдательного совета государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»
05.02.2008 г.	– принято распоряжение Правительства РФ, предусматривающее передачу Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в качестве имущественного взноса Российской Федерации 100% находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»

5.2.6. Типология созданных государственных корпораций

Таблица 15

Условная классификация созданных государственных корпораций по отдельным признакам

Государственные корпорации	Наличие до принятия закона о создании корпорации утвержденных стратегических (программных) документов в зоне ее компетенции	Детализация принципов и порядка деятельности на уровне закона	Определение принципиальных направлений и принципов деятельности корпорации после принятия закона о ее создании	Передача определенных функций и полномочий от других субъектов, наделение специальными правами	Наличие в составе имущественного взноса РФ акций крупного производственного холдинга	Наличие в составе имущественного взноса РФ крупных денежных средств на достаточно длительный период деятельности	Наличие срока прекращения деятельности	Высокий административный уровень
Внешэкономбанк			+	+		+		+
ГК «Роснанотех»	+					+		+
Фонд содействия реформированию ЖКХ		+	+			+	+	
ГК «Олимпстрой»			+	+				
Государственная корпорация «Ростехнологии»				+	+			+
Госкорпорация «Росатом»	+			+	+			+

Итак, государственные корпорации существенно различаются по истории создания, своим целям, функциям, характеру имущественного вноса Российской Федерации и ряду других характеристик (см. *табл. 15*). Попробуем выделить определенные категории созданных государственных корпораций, определить их типологию.

А. Государственные институты развития

К данной категории, безусловно, можно отнести Внешэкономбанк, а также с определенными допущениями ГК «Роснано»⁷¹. Для первой корпорации характерна ориентация на компенсацию «провалов» рынка при достаточно четком определении областей и направлений ее деятельности, чтобы она не «вторгалась» в сферы, где достаточна предпринимательская инициатива, и не нарушала условия для справедливой конкуренции; для второй – на компенсацию как «провалов» рынка, так и «провалов» государства (в плане недостаточно эффективной административной системы).

Обе корпорации в известной мере автономны и могут сосредоточиться на решении долгосрочных стратегических задач, поскольку, с одной стороны, получили значительные ресурсы, позволяющие им осуществлять свою деятельность независимо от средств федерального бюджета, по крайней мере, в ближайшие 5–7 лет, а с другой – приобрели довольно высокий статус в системе государственного управления.

Б. Агенты Правительства РФ⁷¹, «операторы» по выполнению определенных функций

К данному типу корпораций можно отнести ГК «Олимпстрой», а также в определенной мере Фонд содействия реформированию ЖКХ. Обе корпорации фактически выполняют отдельные, операциональные функции государственного управления, для них характерен определенный временной интервал, в течение которого поставленные задачи должны быть решены. Данные корпорации по своему статусу менее автономны, чем государственные институты развития, по отношению к правительству в системе государственного управления.

В. «Квазимилистерства»

Без сомнения, к числу «квазимилистерств» можно отнести госкорпорацию «Росатом», которая наделена функциями государственного ведомства и в дополнение к этому владеет (будет владеть) пакетами акций, имущественными комплексами организаций соответствующей отрасли. Для данной группы (как и для группы «квазихолдинги») характерны отсутствие существенного «упреждающего» денежного вноса и ориентация на финансирование деятельности на основе получения субсидий федерального бюджета.

⁷¹ Граница между институтами развития и агентами правительства довольно условна. В качестве основных отличий институтов развития мы в данном случае выделяем поручение им комплекса задач государственной политики (а не функций) при разнообразии форм их решения, а также существенный уровень независимости от правительства.

Г. «Квазихолдинги»

К данной группе мы относим те корпорации, чей потенциал определяется прежде всего контролем над производственными активами (причем в разных формах), при этом они наделены определенными «мягкими» (преимущественно содействующими) функциями в рамках реализации государственной политики. Условием для включения в эту категорию является пересечение отдельных функций корпорации с областью деятельности входящих в ее состав (или зависимых, или аффилированных) компаний⁷². С определенными допущениями к данной группе можно отнести государственную корпорацию «Ростехнологии», которая в значительной мере ориентирована на управление контролируемыми компаниями и их реструктуризацию, формирование интегрированных структур. Хотя данная корпорация и является отдельным субъектом реализации государственной политики, при этом она не имеет целостного комплекса значимых функций государственных органов управления.

Конечно, отнесение созданных корпораций к той или иной группе весьма условно, прежде всего ввиду близости групп «институты развития» и «агенты правительства», а также групп «квазимиинистерства» и «квазихолдинги». Так, Внешэкономбанк наряду с функциями института развития также пока реализует и функции агента Правительства РФ⁷³, Фонд содействия реформированию ЖКХ можно в определенной мере отнести и к институтам развития. Госкорпорация «Росатом», безусловно, содержит признаки «квазихолдинга», а государственная корпорация «Ростехнологии» имеет отдельные признаки «квазимиинистерства».

По нашему мнению, совмещение в конкретных корпорациях признаков разных типов может создавать внутренние конфликты и неоднозначность в их развитии – например, между выполнением задач институтов развития и функций «операторов» по отдельным функциям, между нормотворческими, правоприменительными функциями и функциями по управлению хозяйствующими субъектами. В последнем случае существенны риски неравного отношения к компаниям в зависимости от того, входят ли они в состав «квазимиинистерства» или «квазихолдинга».

Представляется важным не просто классифицировать созданные корпорации, но и оценить вероятные тренды их трансформации в системе выделенных типов корпораций. В этой связи уместен вопрос: каковы основные направления возможного «дрейфа» созданных корпораций?

Общим для всех корпораций представляется возможный тренд в плане расширения / наделения их функциями государственного управления, т.е. усиления их роли как «квазимиинистерств» или как альтернативных «теневых» ведомств. В большей степени такой сдвиг может мотивироваться отсутствием или недостаточностью стартовых денежных средств. В этой ситуации корпорации могут стремиться обеспечить замещение дефицита средств «достатком» полномочий.

⁷² Мы не относим по этой причине к «квазихолдингам» Внешэкономбанк: он включает отдельные кредитные организации, но его деятельность не направлена на поддержку деятельности кредитных организаций.

⁷³ В соответствии с законом о Банке развития Внешэкономбанк осуществляет определенные функции (например, функции по обслуживанию заимствований бывшего СССР и Российской Федерации, функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений) до даты, установленной Правительством РФ.

Для тех корпораций, которые изначально создавались как «квази-холдинги» (или близки к этому типу), вероятно стремление к получению дополнительных производственных активов от государства, к расширению участия в капитале отдельных компаний, в том числе за счет бюджетной поддержки.

Наконец, те корпорации, которые необходимы на определенном периоде⁷⁴, могут стремиться универсализировать свою деятельность с целью обоснования бессрочности своего существования. Наиболее негативным представляется риск утраты «идентичности» корпораций, совмещение ими функций всех типов корпораций, поскольку при этом неизбежен конфликт интересов.

* * *

1. Созданные в 2007 г. государственные корпорации глубоко различны как по истории своего возникновения, так и по своим задачам и функциям. Каждая из государственных корпораций – это инструмент разрешения противоречия между приоритетными задачами развития (диверсификация, переход к инновационному типу развития) и ограниченностью имеющихся в распоряжении государства механизмов для их решения, недостаточным качеством администрирования в отношении этих инструментов, системой государственного управления, ориентированной преимущественно на решение текущих и традиционных задач.

Созданные государственные корпорации можно рассматривать как отдельные прецеденты новых подходов к (1) созданию и расширению деятельности институтов развития, (2) повышению результативности реализации государственных программ и выполнения отдельных государственных функций, (3) трансформации отдельных органов государственной власти для комплексного решения стратегических задач, (4) расширению круга субъектов проведения долгосрочной государственной политики.

2. Выбор государственной корпорации в качестве организационно-правовой формы в значительной мере определялся возможностями: (1) упрощения и ускорения процессов реструктуризации и консолидации государственной собственности в отдельных секторах экономики; (2) принципиального повышения гибкости в использовании финансовых средств, определении направлений возможных вложений, финансировании реализации долгосрочных программ; (3) проведения точечной «подстройки» административной системы.

Наряду с этим весьма значимыми были фактор ограниченности времени и стремление преодолеть торможение в решении ряда ключевых задач. В этой связи создание государственных корпораций в 2007 г. стало в значительной мере инструментом упрещающей (рамочной) «институциональной фиксации» отдельных приоритетов в проведении государственной политики, персонификации ответственности за решение приоритетных задач. Это определяется и индивидуальным законодательным статусом корпораций, и наделением некоторых из них значительным имуществом, денежными

⁷⁴ Единственной корпорацией, в отношении которой законодательно определен срок ее деятельности, является Фонд содействия реформированию ЖКХ, причем это, скорее, следствие прямого указания Президента РФ о том, что фондом должна быть разработана программа деятельности на 4–5 лет.

средствами на достаточно длительную перспективу, и их высоким уровнем в административной иерархии.

3. Однозначно оценить в целом эффекты от создания государственных корпораций крайне сложно, поскольку их типология весьма разнообразна, а принципы и процедуры их деятельности еще только формируются. Но в любом случае создание государственных корпораций представляется небесспорным: в одних случаях существенны сомнения по поводу необходимости образования отдельного субъекта реализации государственной политики, в других – не слишком аргументированным представляется выбор такой формы, как государственная корпорация.

Наряду с новыми возможностями есть и существенные риски: разрастание процесса создания новых государственных корпораций, «размывание» полномочий Правительства РФ в условиях нечеткости разделения компетенций, злоупотребление корпорациями своим положением в рамках взаимоотношений с бизнесом, использование ими своего статуса для получения дополнительных функций, полномочий, ресурсов, «теневизация» процессов согласования и принятия важных решений в корпорациях, снижение качества управления ресурсами при недостаточном уровне подконтрольности их деятельности государству и гражданскому обществу. Заметим также, что создание государственных корпораций задало новую, более высокую планку для ведомственных и личностных амбиций.

4. Ускоренное принятие в 2007 г. законов по созданию государственных корпораций, в том числе за счет высшего политического ресурса, позволило сформировать некоторый упреждающий объем полномочий и возможностей (потенциал) для решения ряда стратегических задач социально-экономического развития России. Однако в настоящее время принципиально важным становится вопрос о том, насколько рационально и эффективно этот потенциал будет реализован: почти по каждой корпорации требуется дополнительный значительный политико-административный ресурс для обеспечения ее эффективной практической работы, контроля соответствия ее деятельности поставленным задачам, снижения рисков «оппортунистического» поведения корпораций и искажающего воздействия с их стороны на развитие рыночной экономики.

В целом можно заметить, что высокий статус и ресурсные возможности государственных корпораций пока не сбалансированы полнотой, четкостью и прозрачностью институциональных условий их деятельности. В этой связи баланс преимуществ и недостатков в настоящее время, скорее, отрицательный: проблемы уже заметны, а преимущества еще надо продемонстрировать.

5. По нашему мнению, для обеспечения позитивного эффекта от деятельности государственных корпораций и сокращения рисков целесообразно:

- применительно к созданным корпорациям четко определить место и роль каждой корпорации в реализации государственной политики, установить ограничения в плане нерационального расширения масштабов и областей их деятельности;
- принять конкретные стратегии и программы развития их деятельности, определить процедуры оценки их эффективности и результативности;
- обеспечить баланс между гибкостью в расходовании средств и регламентированностью принятия решения, развитостью процедур государственного и общественного контроля, прозрачностью результатов деятельности;

- задействовать фактор личной ответственности руководителей корпораций за результаты их деятельности;
- учитывая публичный характер задач корпораций, расширить составы их наблюдательных советов за счет лиц, пользующихся высокой репутацией в обществе и при этом не являющихся представителями различных ветвей государственной власти, органов управления государственных компаний;
- организовать проведение регулярной общественной (независимой) экспертизы результатов деятельности данных корпораций с представлением соответствующих докладов Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ;
- на уровне федерального законодательства более четко определить условия и задачи создания государственных корпораций;
- установить в качестве обязательного требования для создания каждой корпорации предварительное наличие стратегии ее деятельности, обоснование невозможности решения поставленных задач иными способами, оценки рисков и предложений по возможным механизмам их снижения;
- на основе обобщения практики существенно расширить и детализировать нормы закона о некоммерческих организациях в части государственных корпораций, при этом обратить особое внимание на вопросы принятия решений в корпорациях, реализации управленческих функций в отношении других хозяйствующих субъектов, взаимодействия с органами государственной власти, подотчетности и транспарентности деятельности, ответственности органов управления корпораций за достигнутые результаты, осуществления реорганизации и ликвидации.

5.3. Изъятие и резервирование государством земельных участков

Проблема принудительного изъятия государством земельных участков у собственников, владельцев и арендаторов – частных лиц является в настоящее время одной из актуальных в связи с увеличением числа крупных государственных и частных проектов, требующих привлечения дополнительных ресурсов, в том числе земельных.

Достаточно очевидно, что необходимым условием эффективности деятельности государства в этой сфере являются соблюдение баланса публичных интересов и интересов частных лиц, которое может быть достигнуто лишь при наличии:

- прозрачности государственного регулирования оснований и процедур изъятия;
- ограниченности перечня и конкретности оснований для изъятия земли;
- реальной возможности получения в минимальный срок компенсации за изъятый земельный участок и понесенные убытки, исчисленные исходя из рыночной стоимости имущества;
- реальной возможности отмены незаконных решений и распоряжений, принятых чиновниками;
- эффективного административного контроля и привлечения должностных лиц, принимающих решения в сфере изъятия земельных участков, к ответственности за злоупотребления и нарушения.

Сегодня существует целый ряд правовых и иных проблем деятельности государства в сфере изъятия земли, которые препятствуют реализации государственных интересов с учетом прав и интересов частных лиц, а также развитию рынка земли и его уча-

ственников, при этом способствуя росту числа злоупотреблений в сфере предоставления и изъятия земельных участков.

5.3.1. Неопределенность прав государства и прав собственников, владельцев и арендаторов земельных участков в сфере изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и резервирования земли

Арбитражную практику по вопросам изъятия земли для государственных или муниципальных нужд в настоящее время еще нельзя назвать обширной. Однако обращает на себя внимание значительная доля спорных правоотношений, касающихся этого вопроса в Москве, что в значительной степени связано с высокой концентрацией капитала и высоким уровнем прибыли от использования земли, а также с большей развитостью земельного и градостроительного регулирования и распространенностью теневого «рынка услуг» в этой сфере. Большая часть этих факторов имеет место и в Сочи при подготовке к Олимпийским играм.

Существующая правовая неопределенность в сфере изъятия земли для государственных и муниципальных нужд связана с несколькими факторами. Действующая редакция Земельного кодекса РФ предусматривает целый ряд обстоятельств, которые могут являться основаниями для изъятия земли для государственных или муниципальных нужд. К ним могут быть отнесены земельные участки, необходимые для выполнения международных обязательств (п. 1 ст. 49 ЗК РФ), для строительства самых различных объектов: федеральной энергетической системы, транспорта, электро-, газо-, тепло-, водоснабжения муниципального значения, автодорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений и др. (п. 2 ст. 49 ЗК РФ). С необходимостью размещения таких объектов и необходимостью изъятия для этого земельных участков спорить невозможно, однако в целях защиты прав владельцев и собственников земли представляется необходимым законодательное закрепление обязанности органов государственной власти РФ и субъектов РФ не менее чем за год публиковать принятые решения и планы по изъятию земли. Собственников и владельцев земельных участков необходимо наделять правом обжалования таких решений не только в связи с несогласием с размером выплачиваемой компенсации, но и в связи с отсутствием, по их мнению, необходимости принятия именно такого решения, ведущего к лишению прав на земельный участок. Такие иски (жалобы) могут быть коллективными.

Следует отметить также возможность изъятия земли в случаях, связанных «с иными обстоятельствами», которые в зависимости от принадлежности земель к федеральной, муниципальной или собственности субъекта РФ, могут быть установлены соответственно федеральными законами или законами субъекта РФ (п. 3 ст. 49 ЗК РФ). Фактически это означает наличие у государства практически неограниченной возможности внесения любого нового основания для изъятия земли в случае закрепления такого решения федеральным законом или законом субъекта РФ. Такая ситуация противоречит условию, закрепленному самим законодателем в ч. 1 ст. 49 ЗК РФ о том, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд является исключительным, т.е. по общему правилу такого изъятия следует избегать.

Аналогичные правовые нормы, предусматривающие в качестве основания изъятия земли «иные предусмотренные федеральными законами случаи», закреплены в чис-

ле оснований принудительного прекращения прав на землю (подп. 7 п. 2 ст. 45 ЗК РФ) и прекращения прав аренды по инициативе арендодателя (подп. 7 п. 2 ст. 46 ЗК РФ) и введены Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ. Тем самым созданы максимально комфортные условия для решения государственных задач разного уровня. Однако такая неопределенность, безусловно, способствует снижению защищенности прав собственников, землевладельцев и арендаторов земельных участков в целом, делая их положение высокоуязвимым и зависимым от чиновников, которые сегодня лишь в единичных случаях привлекаются к ответственности за злоупотребления в сфере предоставления и изъятия земли.

Основания, предусмотренные для изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, начиная с мая 2007 г. идентичны основаниям для резервирования земельных участков, находящихся в собственности или пользовании физических либо юридических лиц. Принятый 10 мая 2007 г. Федеральный закон о резервировании № 69-ФЗ не содержит положений, регулирующих порядок и процедуру резервирования земельных участков, предложенных МЭРТом, а лишь предусматривает саму возможность ограничения некоторых прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков (право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения; а также право проводить оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты (подп. 2.3 ст. 56.1 ст. 40 ЗК РФ) и закрепляет несколько базовых положений резервирования земли. Так, резервирование земельного участка является основанием для отказа в передаче земли в собственность (п. 4 ст. 28 ЗК РФ). Максимальный срок резервирования не может превышать 7 лет в отношении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, в некоторых случаях действует 20-летний срок резервирования (п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ). Кроме того, резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ). В Москве, например, возможность такого резервирования земли (в том числе с последующим ее изъятием) в целях размещения объектов капитального строительства введена постановлением правительства с апреля 2007 г. в связи с острой нехваткой строительных площадок. Владельцам земельных участков будет предложена компенсация, однако размер ее будет определяться экспертами, привлеченными чиновниками.

Сам же порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд должен быть определен правительством (п. 4 ст. 70.1 ЗК РФ), и к настоящему моменту он пока законодательно не урегулирован. Принятые правовые нормы о резервировании в отличие от тех, что содержались в законопроекте, предусматривают меньшее ограничение прав в связи с резервированием, однако представляется неоправданным введение резервирования в целях «размещения объектов капитального строительства». Это связано с тем, что, по данным руководителя Федерального агентства по строительству и коммунальному хозяйству С. Круглика, дефицит только жилья в России составлял в 2006 г. 1,6 млрд кв. м при темпе строительства 43,5 млн кв. м в год. Для решения этой задачи требуется строительство миллионов квадратных метров жилых домов во всех регионах страны в течение нескольких десятилетий, и в случае решения этой проблемы за счет изъятия земель, находящихся в собственности лиц либо предоставлен-

ных им во владение и пользование, это способно стать механизмом административного передела прав на землю. Кроме того, отсутствие в законе механизма резервирования создает значительную правовую неопределенность в этой сфере, которая может быть преодолена лишь в случае закрепления внятной и прозрачной процедуры резервирования на уровне правительства РФ.

В июне 2007 г. был увеличен с 2 до 3 лет срок для предъявления иска о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд, исчисляемый с момента направления собственнику участка уведомления о принятом решении об изъятии земли (ст. 282 ГК РФ). Этим же законом в Гражданский кодекс РФ была введена норма о запрещении владельцу земельного участка, находящегося в пожизненном наследуемом владении, распоряжаться участком, за исключением случая перехода прав по наследству (ст. 267 ГК РФ).

Помимо собственно указанных оснований изъятия земли, проблемой, порождающей многочисленные злоупотребления, является само понятие «государственных и муниципальных нужд». На практике распоряжениями правительства Москвы, например, государственными и муниципальными нуждами признаются: проектирование и строительство горнолыжного склона или парка; проектирование и строительство торгово-развлекательного комплекса частным лицом и иных объектов, признанных необходимыми для реализации государственных целевых программ г. Москвы (ст. 4, 32 Закона г. Москвы от 14 мая 2003 г. № 27 «О землепользовании и застройке в г. Москве»).

Целевые программы имеют самые различные цели и могут приниматься в любом количестве и затрагивать любые права и интересы. Их число в общедоступных источниках отсутствует. Соответственно, неопределенность понятия «государственные и муниципальные нужды» допускает возможность их расширительного толкования и принятия субъектами РФ подзаконных актов, содержащих большее число оснований, чем предусмотрено Земельным кодексом. Есть все основания полагать, что число «муниципальных» нужд, для которых необходимо изъятие земель, в ближайшее время существенно возрастет в связи с наделением органов местного самоуправления правами заключения договоров о развитии застроенной территории.

В связи с этим четкое определение понятия «государственные и муниципальные нужды» наряду с исключением в отношении изъятия земли всех норм, об «иных обстоятельствах» и «иных случаях», предусмотренных федеральным законом, способствовало бы существенному ограничению чиновничьего произвола в сфере изъятия земли и защите прав собственников, землевладельцев и землепользователей.

5.3.2. Расширение полномочий государственных органов в земельной сфере при отсутствии эффективных механизмов административного контроля

Введенный порядок резервирования земли предусматривает, что с мая 2007 г. правами резервирования земли обладают и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления (ст. 9–11 ЗК РФ в редакции Федерального закона от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ). В целях осуществления контроля над деятельностью органов местного самоуправления в сфере изъятия и резервирования земли федеральная власть передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия в области контроля за

соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности (п. 1 ст. 6.1 Градостроительного кодекса РФ в редакции Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ).

Одним из механизмов контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере должна была стать с 1 января 2008 г. обязанность принятия решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о резервировании земель, только на основании документов территориального планирования, утверждаемых Правительством РФ (п. 4 ст. 9, ст. 11 Градостроительного кодекса РФ, ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2004 г.). Тем не менее введение в действие этого положения в мае 2007 г. было отсрочено до утверждения документов территориального планирования, но не позднее 1 января 2010 г. До этого момента действует временный порядок согласования проектов границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, предусмотренный ст. 3.1 Федерального закона от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ.

Начиная с 1 января 2007 г., органы местного самоуправления наделены правом принятия решений о развитии застроенной территории, которые могут быть инициированы органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, физическим или юридическим лицом при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования (п. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ), и заключения при этом договора о развитии застроенной территории с победителем открытого аукциона.

В связи с отсутствием понятия «муниципальные нужды» с большой степенью вероятности можно утверждать, что земли, включенные в договоры о развитии застроенной территории, будут изыматься, т.е. развитие территорий будет осуществляться фактически путем передела имеющихся прав собственности, владения и пользования землей.

Кроме того, государством предпринята попытка передачи прав по управлению и распоряжению федеральными землями (не находящимися в пользовании граждан и юридических лиц) субъектам РФ путем включения таких земель сельскохозяйственного назначения в границы населенных пунктов в целях развития жилого строительства, объектов социальной инфраструктуры. В целом такую инициативу стоит оценить как положительную, однако срок для реализации таких правомочий в 1,5 года – с 1 мая 2007 г. по 1 ноября 2008 г. – возможно, приемлем для целей администрирования, но явно недостаточен для реализации крупных проектов. Побочным продуктом данной новации явилась реализация тех проектов, которые требуют освобождения и прилегающих земельных участков. Результат – изъятия земельных участков, используемых частными лицами, граничащих с федеральной землей.

В целом распределение полномочий государственных органов разного уровня в сфере изъятия земли с учетом того, что значительная часть земель по-прежнему не разграничена на федеральную, субъекта РФ и муниципальную (а именно от этого зависит функционирование того или иного органа), пока не способно обеспечить эффективность в решении государственных задач по обеспечению законного и обоснованного изъятия земли в связи как с неопределенностью совокупности объектов земельной собственности, в отношении которых должны реализовываться полномочия, так и с отсут-

ствием механизмов эффективного административного и судебного контроля за принимаемыми субъектами РФ и муниципальными органами власти правовыми актами, которые нередко нарушают законные права и интересы собственников и владельцев земельных участков.

5.3.3. Проблемы получения собственниками, землевладельцами и землепользователями компенсации за изъятый земельный участок, а также убытков, причиненных изъятием земли

Несмотря на закрепленные Земельным кодексом (п. 1 ст. 62) обязанности государства возмещать убытки, причиняемые нарушением прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, в полном объеме, включая упущенную выгоду, а также предусмотренные ст. 63 Земельного кодекса гарантии прав при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, на практике при получении компенсации за изымаемый земельный участок возникает целый ряд трудностей.

Нередки случаи, когда органами власти субъектов РФ, муниципальными органами власти принимаются незаконные распоряжения, направленные на прекращение права собственности, владения, аренды земли в принудительном порядке в отсутствие согласия собственника и без соблюдения условий, предусмотренных законом.

Так, например, в Москве было принято решение о расторжении договора аренды земельного участка с арендатором, в собственности которого находилось стоящее на нем здание, для предоставления прав на этот участок другому лицу для проектирования и строительства торгово-развлекательного комплекса. При этом распоряжение правительства Москвы содержало указание на снос недвижимого имущества без предоставления собственнику соразмерной и предварительной компенсации в нарушение ст. 235, 239 ГК РФ и ст. 35 Конституции РФ. Представители органов государственной власти, обосновывая вынесение такого распоряжения, ссылались на отсутствие в документе указания на безвозмездное изъятие земли, говоря о том, что оспариваемое постановление «регулирует подготовку и изготовление градостроительной документации, необходимой для принятия решения о строительстве, и указывает на предоставление исходно-разрешительной документации». Из этого, по их мнению, следует, что соблюдение требований закона в части порядка изъятия земли не требуется. Однако Решением Арбитражного суда г. Москвы от 20 февраля 2007 г., 27 февраля 2007 г. по делу № А-40-75225/06-152-373, оставленным без изменения апелляционной и кассационной инстанциями, распоряжение правительства Москвы было признано недействительным.

В декабре 2007 г. в Москве в очередной раз был принят в первом чтении городской градостроительный кодекс, призванный объединить несколько десятков законов города. Заявления о скором принятии градостроительного кодекса делались неоднократно, однако высокая динамика изменения федерального законодательства и проблема согласования региональных интересов заметно усложнили прохождение документа.

Другим используемым на практике «завуалированным» способом изъятия земельного участка является издание муниципальными органами постановления, предусматривающего прекращение самого права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. При этом нередко изданный правовой акт нарушает установленный

Земельным кодексом РФ (ст. 45, 54) принудительный порядок прекращения прав землепользования (например, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 6 ноября 2007 г. по делу № Ф03-А51/07-1/4389).

С февраля 2007 г. убытки, причиненные в связи с изданием незаконного правового акта в сфере земельных отношений, возмещаются не государственным органом, принявшим такой акт, а казной РФ (ст. 61 ЗК в редакции Федерального закона № 21-ФЗ от 28 февраля 2007 г.).

Еще одной сложностью при получении компенсации за изымаемый земельный участок в ряде случаев является оспаривание государственным органом самого факта законности владения земельным участком. В случае признания такого факта предприятие лишается права на получение выплат, связанных с изъятием земли. Такая ситуация связана с наличием значительного числа земель, используемых предприятиями и организациями на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве безвозмездного срочного пользования. Для подтверждения фактов законности владения землей предприятиям в некоторых случаях приходится восстанавливать «историю земельного участка» начиная с 1960-х годов по настоящее время и доказывать многочисленные факты правопреимства (например, Постановление ФАС Московского округа от 19 октября 2007 г. № КГ-А40/8939-07-1,2 по делу № А40-68387/06-17-460). Все это существенно усложняет и продлевает процедуру получения компенсации, а иногда и делает получение компенсации невозможной, поскольку любые пробелы и формальные несоответствия в этой «истории» могут стать основаниями для признания факта незаконности владения землей и, как следствие, отсутствия прав на получение компенсации за ее изъятие.

Кроме этого, государством были приняты нормы, сужающие права частных лиц в сфере получения справедливой компенсации в случае изъятия земельных участков. Так, например, с 1 января 2008 г. в случае изъятия земель для государственных или муниципальных нужд собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земли не будут возмещаться потери сельскохозяйственного производства (п. 4 ст. 32 Земельного кодекса РФ в редакции Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ). Изъятие земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время идет достаточно активно в связи с расширением границ городов и мегаполисов, которые охотно осваивают прилегающие, бывшие колхозные и совхозные территории.

Размеры возмещения потерь сельскохозяйственного производства, по некоторым оценкам, были значительными, а порядок возмещения – трудоемким. Это способствовало эффективной охране земель сельскохозяйственного назначения и препятствовало их изъятию для государственных нужд. В Краснодарском крае агропромышленный комплекс является основой его экономического потенциала, а в районе Сочи зоны сельскохозяйственного назначения находятся до сих пор. В Москве активно осваиваются в целях строительства объектов социальной инфраструктуры земельные участки бывших подмосковных колхозов и совхозов.

5.3.4. Введение особого порядка изъятия земельных участков в Краснодарском крае в связи с проведением Олимпиады в г. Сочи

Одной из наиболее актуальных проблем в сфере земельных отношений сегодня является изъятие земли в Краснодарском крае в связи со строительством олимпийских

объектов для проведения Олимпиады в г. Сочи. В декабре 2007 г. был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ, определивший в числе прочих вопросов и особый порядок изъятия земли, который предусматривает, что при изъятии земель для строительства олимпийских объектов нормы Земельного кодекса действуют только в том случае, если иное не предусмотрено законом об организации и проведении Олимпиады.

Принятый закон вводит в действие в Краснодарском крае на период с 1 января 2008 г. до 1 января 2012 г. иной порядок изъятия земли, предусматривающего минимальные сроки для каждого этапа процедуры изъятия: для уведомления об изъятии – 7 дней со дня принятия решения (по Земельному кодексу РФ – 1 год); для публикации решения о резервировании/изъятии – 7 дней со дня их принятия (в Земельном кодексе РФ норма отсутствует); для заключения договора с оценщиком – 7 дней со дня принятия решения об изъятии; для подготовки проекта соглашения и ознакомления с ним лица, у которого изымается земельный участок, – 20 дней со дня получения заключения об оценке (в Земельном кодексе такие положения о сроках тоже отсутствуют) (п. 18–24 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ).

Оценка изымаемого земельного участка и причиненных убытков будет осуществляться оценщиком, договор с которым будут заключать администрация Краснодарского края и госкорпорация «Олимпстрой» (п. 21 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ). Сроки же выплаты компенсации за изъятый земельный участок отсутствуют, несмотря на то, что Земельный кодекс РФ допускает изъятие земельного участка для государственных нужд только после предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков; возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках; возмещения в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды (п. 1 ст. 63 ЗК РФ). «Олимпийский закон» ни предварительного предоставления другого равноценного земельного участка, ни предварительного возмещения стоимости и убытков не предусматривает.

Единственным способом для собственников и некоторых категорий владельцев земли избежать изъятия земли является самостоятельное финансирование и осуществление строительства олимпийского объекта на своем земельном участке (п. 2 ст. 15, п. 15 ст. 14 Федерального закона № 310-ФЗ). Сама идея и условия, которые при этом должны быть соблюдены, выглядят, по меньшей мере, странно.

Кроме того, такие решения об изъятии земли в Краснодарском крае не подлежат государственной регистрации в органах регистрации прав на недвижимое имущество, являющейся на всей территории РФ обязательным условием перехода прав на объекты недвижимости и сделок с ним.

В случае несогласия собственника или владельца земли с предлагаемыми условиями изъятия в течение 2 месяцев со дня, когда ему стало известно об изъятии земли, администрация Краснодарского края или орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с иском об изъятии земельных участков и (или) расположенного на нем объекта недвижимости (п. 31 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ). При этом вынесенное решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества подлежит немедленному исполнению (п. 33 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ). Иными словами, пока собственник или владе-

лец земельного участка будет добиваться отмены или изменения вынесенного судебного решения, его земельный участок будет находиться в собственности федеральной власти или власти субъекта РФ, которые будут использовать его в соответствии с планом подготовки к Олимпийским играм – осуществлять строительство олимпийских объектов. При таких обстоятельствах уповать на возможность отмены вынесенного судебного решения и изъятие земельного участка на условиях, отличных от тех, которые базово закреплены, по меньшей мере, наивно.

Что касается собственно осуществления выплат за изымаемые участки, то они будут осуществляться либо госкорпорацией, либо организациями, осуществляющими строительство олимпийских объектов (п. 32 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ). Предусмотренный законом порядок заключения соглашений таков, что и госкорпорация, и строительные организации могут влиять на снижение стоимости выкупа, а собственник и землевладелец – нет.

Из всего этого следует, что необходимым условием, от которого будет зависеть адекватность размера выплат за изымаемые земельные участки и причиненный ущерб, является эффективный административный контроль, который может быть осуществлен только правительством. Закон не содержит механизмов, обеспечивающих защиту интересов собственников и владельцев земли, а также механизмов, препятствующих злоупотреблениям чиновников, от решений которых зависят определение рыночной стоимости земли, способ проведения оценки, порядок выплаты сумм компенсаций, порядок предоставления других земельных участков взамен изымаемых, а также решение некоторых других вопросов. Правовое регулирование изъятия земли в Краснодарском крае осуществлено таким образом, что у собственников, владельцев и арендаторов земли имеются минимальные возможности влиять на ситуацию в случае принятия любого несправедливого, на их взгляд, решения. Не способствуют этому и сокращенные сроки практически всех этапов процедуры изъятия земли. Полномочиями по изъятию и резервированию земельных участков в федеральную собственность наделена администрация Краснодарского края, что позволит при необходимости возложить политическую ответственность за возможные нарушения прав на власть субъекта РФ.

Необходимость оперативного решения вопросов подготовки к Олимпиаде стала причиной принятия правовых норм, обеспечивающих приоритет публичных интересов и игнорирующих в сфере изъятия земли частные интересы. По информации первого вице-губернатора Краснодарского края Александра Ремезкова, всего в Сочи для размещения объектов Олимпиады-2014 предстоит изъять более 3 тыс. земельных участков. По заявлению генерального директора организационного комитета Сочи-2014 Д. Чернышенко, изъятие земель в Сочи является «надуманной, специально гипертрофированной проблемой в угоду каких-то других интересов». Кроме того, он отметил, что ожидает малое количество скандалов, связанных с изъятием земель, поскольку «95% территорий, которые планируются под застройку, принадлежит государству, поэтому, в принципе, поле для конфликта очень маленькое». Следует заметить, что владение и/или пользование большинством земельных участков в России осуществляется по праву постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования и аренды. Во всех этих случаях права собственности чаще всего принадлежат государству. Право собственности на землю в данном случае не может быть использовано в качестве критерия, определяющего размер потенциально

конфликтных правоотношений в сфере изъятия земельных участков. Кроме того, закономерен следующий вопрос: если доля потенциально конфликтных сделок настолько мала, как указывает глава оргкомитета Олимпиады, чем была вызвана необходимость введения настолько жесткой административной процедуры выкупа, исключающей учет интересов собственников, владельцев и арендаторов земли в Краснодарском крае?

Утверждения генерального директора оргкомитета Сочи-2014 с высокой степенью вероятности связаны с тем, что государство будет стремиться выкупать только земли, находящиеся в частной собственности. Земли же, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении, безвозмездном срочном пользовании и аренде, будут изыматься с предоставлением других земельных участков, права выбора которых владельцы и пользователи земли лишены (п. 30 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ).

По данным министра регионального развития Д. Козака, «предстоит решить вопрос по оформлению земельных участков для строительства 216 олимпийских объектов». По предварительным данным, речь идет о 4,2 тыс. га земли, из них свыше 3,5 тыс. га находится в государственной или муниципальной собственности и 679 – у частных лиц и юридических организаций. В феврале 2008 г. администрация Краснодарского края должна провести полную инвентаризацию земель. Кроме того, по заявлению министра, будет сделано все, чтобы максимально обеспечить права граждан, а покупка земель у граждан будет осуществляться «по справедливой рыночной цене», контроль за этим будет осуществлять корпорация «Олимпстрой».

По всей видимости, особые механизмы изъятия земли, заложенные в рассмотренном выше законе, являются высокопривлекательными для региональных и муниципальных властей. В марте 2008 г. комиссия Мосгордумы по градостроительству одобрила проект поправок к ст. 49 Земельного кодекса, внесенный мэром Москвы Ю. Лужковым. Суть законопроекта сводится к расширению перечня случаев, разрешающих властям изымать земельные участки у собственника. В настоящее время такое изъятие возможно только в исключительных случаях при решении задач федерального уровня (строительство электростанций, объектов обороны, безопасности, путей сообщения, использования атомной энергии и обеспечения защиты госграницы). Поправки мэра Москвы предусматривают новые основания для изъятия: необходимость строительства «объектов социальной инфраструктуры», в том числе многоквартирных домов, при этом строительство будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта РФ или средств местного бюджета. Фактически же это означает создание «упрощенной» схемы изъятия земельного участка как общего правила, в том числе под существующим жилым домом, под новое, включая коммерческое, строительство. Возможности получения справедливой рыночной цены и судебной защиты выселяемых жильцов (собственников жилья) становятся весьма зыбкими, а статус социального жилья легко имитируется. Комментарии, по всей видимости, излишни.

* * *

Подведем некоторые итоги. Последние изменения государственного регулирования в сфере изъятия и резервирования земли направлены на создание механизмов, способствующих реализации масштабных процессов перераспределения собственности и

других прав на землю как между различными уровнями власти, так и между частными лицами и государством. При этом полномочиями в области изъятия и резервирования земель наделены теперь государственные органы всех уровней власти, что соответствует масштабу решаемой проблемы. Однако в силу различных факторов (отсутствие эффективных механизмов судебного и административного контроля в сфере изъятия земли, коррупция, имеющиеся недостатки и пробелы в государственном регулировании) создается благоприятная почва для злоупотреблений в этой сфере и нарушений прав частных лиц в угоду публичным или представленным как таковые интересам.

Одной из причин такой ситуации стали определенные в Земельном кодексе РФ основания изъятия земли для государственных и муниципальных нужд, дающие возможность их расширительного толкования и предоставляющие государству и субъектам РФ право неограниченного увеличения числа причин для изъятия. Фактически сегодня речь о минимально необходимом нарушении государством частных прав вообще не идет, существующее правовое регулирование этого вопроса допускает вторжение государства в сферу частных прав и интересов на уровне как федеральной и муниципальной властей, так и субъекта РФ без высокого риска быть привлеченным к ответственности за такие действия. В таких условиях решение оперативных экономических задач будет достигаться в ущерб развитию института частной собственности и других прав владения и пользования, а также в ущерб конституционным правам граждан России.

Важнейшими условиями повышения эффективности деятельности государства в этой сфере являются:

- закрепление в Земельном кодексе РФ закрытого перечня оснований для изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, исключающего возможность его расширительного толкования;
- принятие правительством РФ порядка резервирования земель, предусматривающего при резервировании земли проверку оснований для вынесения такого решения на федеральном уровне;
- усиление надзора за принятием субъектами РФ, муниципальными органами правовых актов, касающихся резервирования и изъятия земельных участков со стороны органов федерального правительства, органов прокуратуры, и принятие мер к их отмене или приведению в соответствие с федеральным законодательством;
- введение в Земельный кодекс РФ и постановление правительства РФ о резервировании нормы, предусматривающей предварительную, заблаговременную публикацию планов резервирования и изъятия земель на уровне субъекта РФ и муниципалитета, а также закрепление возможности обжалования решений о планируемых изъятиях и резервированиях;
- введение в Земельный кодекс понятия «государственные и муниципальные нужды», исключающего возможности его расширительного толкования;
- принятие мер, направленных на предотвращение злоупотреблений в сфере изъятия и предоставления земельных участков, в том числе должностных преступлений;
- стимулирование процесса разграничения земель как фактора, обеспечивающего реализацию государственными органами различного уровня правомочий в земельной сфере;

- принятие в целях использования арбитражными судами и судами общей юрисдикции разъяснения порядка установления факта законности владения земельным участком, предусматривающего признание достаточными и необходимыми доказательствами владения и пользования землей актов органов государственной власти, договоров и иных документов, выданных лицам в соответствии с законом после, например, 1990 г.; это исключит для лиц необходимость восстановления и доказывания законности прав владения и пользования земельным участком начиная с 1960-х годов и снизит возможности лишения собственников и владельцев земли компенсации за изъятую землю по формальным основаниям;
- принятие мер, направленных на обеспечение финансирования выкупа земли муниципалитетами и субъектами РФ;
- принятие на федеральном уровне постановления, закрепляющего оценку земли в Краснодарском крае по рыночной стоимости, надлежащий контроль за его реализацией, а также необходимое для выплат финансирование.

5.4. Российский рынок жилья

В прошедшем 2007 г. тенденции российского рынка жилья находились под воздействием разнонаправленных факторов социально-экономического развития.

С одной стороны, как и в предшествующие годы, наблюдались высокие темпы прироста ВВП (8,1%) и инвестиций (более 20%), сохранялась устойчивость бюджетной системы, продолжался приток иностранных инвестиций и капитала, чистая величина которого оказалась рекордной. Рост благосостояния населения выразился в росте реальных располагаемых доходов (на 10,4%) и реальной начисленной заработной платы (на 16,2%). Хорошим фундаментом для всего этого были растущие валютные поступления от российского экспорта. Цена на нефть Urals на мировом рынке росла практически весь год с небольшими перерывами в августе и декабре.

С другой стороны, обозначились новые вызовы финансовой стабильности в виде явного увеличения темпов инфляции на потребительском рынке, что стало особенно заметно с конца лета и начала осени. В итоге в 2007 г. впервые с конца 1990-х годов произошло увеличение годовых темпов инфляции. Ближе к концу года российская экономика стала ощущать отдаленные последствия кризисных явлений в мировом хозяйстве, выразившиеся в падении индексов фондового рынка и некотором ужесточении условий потребительского и ипотечного кредитования населения.

В то же самое время в стране сохранялись стабильность и относительная предсказуемость политической ситуации, что определило общий благоприятный фон для всей экономики, включая поведение игроков рынка недвижимости.

5.4.1. Ценовая ситуация: основные итоги 2007 г.

Обобщенной характеристикой ситуации на рынке жилья могут служить данные *табл. 16*, где представлена величина средней удельной цены предложения квартир в городах России в конце 2004, 2005, 2006 и 2007 гг. (в долларовом исчислении), рассчитанной по данным сертифицированных РГР аналитиков рынка недвижимости⁷⁵.

⁷⁵ Все расчеты проведены авторами по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости:

Таблица 16

Динамика средней удельной цены предложения квартир в 2004–2007 гг.

Город (регион)	Долл./ кв. м				Индекс			
	декабрь 2004 г.	декабрь 2005 г.	декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.	декабрь 2005 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2005 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2004 г.
Москва*	1953	2658	4828	5429	1,361	1,816	1,124	2,780
Санкт-Петербург*	1083	1180	2593	3200	1,089	2,197	1,234	2,955
Екатеринбург	882	1062	2415	2615	1,204	2,274	1,083	2,965
Московская область**	908	1121	2522	2536	1,235	2,250	1,006	2,793
Новосибирск	748	1012	1658	2350	1,353	1,638	1,417	3,142
Пермь	680	882	1430	2258	1,297	1,621	1,579	3,321
Тюмень	...	864	1600	2192	...	1,852	1,370	...
Краснодар*	720	790	1370	2088	1,097	1,734	1,524	2,900
Красноярск	763	842	1115	2016	1,104	1,324	1,808	2,642
Уфа	766	997	1729	2000	1,302	1,734	1,157	2,611
Ярославль	566	876	1758	1910	1,548	2,007	1,086	3,375
Кемерово	...	...	1369	1883	...	...	1,375	...
Ижевск	663	982	1837	1865	1,481	1,871	1,015	2,813
Тверь	542	688	1370	1833	1,269	1,991	1,338	3,382
Ростов-на-Дону	656	830	1385	1770	1,265	1,669	1,278	2,698
Рязань	...	...	993	...	...	...	...	...
Пенза	480	536	890	...	1,117	1,660	...	...
Ульяновск	405	486	859	1243	1,200	1,767	1,447	3,069
Петропавловск-Камчатский*	595	711	952	1128	1,195	1,339	1,185	1,896
Стерлитамак (Башкортостан)	...	...	867	927	...	...	1,069	...
Шахты (Ростовская область)	...	...	480	...	...	...	...	...

* Города с долларовой номинацией цен.

** Средневзвешенная по 100 поселениям (городам и поселкам) удельная цена предложения квартир, номинация цен – долларовая.

Луцковым В.М., Казимир Л.М. (АКЦ холдинга «Миэль»), Стерником С.Г. (ООО Sternik's Consulting), независимыми аналитиками Бекетовым А.Г., Сапожниковым А.Ю. (все – Москва и Московская область), Хорьковым М. А., Антасюком А.А., Тухашвили Г.Т. (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), Степановой А.А., САН «ЭКСПЕРТ» (Уфа), Черемных А.М, УК «АССА-Строй» (Ижевск), Смеловым П.Л., Высоцкой Т.В., «Сибкакадемстрой Недвижимость», Ермолаевой Е.А., RID Analitics (все – Новосибирск), Трошиной В.М., КГ «ЛЕКС» (Тюмень), Чумаковым А.М., «Титул», Проскуриным Е.А., ЮГРО (все – Ростов-на-Дону), Давлетшиной Р.М., «Перспектива консалтинг», Епишиной Э.Д. (все – Пермь), Каминским В.Н., ТИТАН (Тверь), Блинковой С.В., ИКПКГ «Жилье», Калининой Е.В., «Мегаполис-Недвижимость» (все – Пенза), Ярсиной Н.А., «Центр недвижимости», Исаевой М.А., «Золотой ключ» (все – Ульяновск), Эйдлиной Г.Ю., «Риэлти» (г. Шахты, Ростовская область), Решетниковым М.А., Агентство «Максимум» (Томск), Трушниковым А.В., «Б.И.Н.-ЭкспертЪ» (Стерлитамак), а также аналитиками, которые в настоящее время проходят процедуру сертификации: Зыряновой Г.Н., «КузбассИнвестСтрой» (Кемерово), Бурмакиной Е.В., Чуриновой И.В., «АРЕВЕР» (все – Красноярск), Афанасьевой Н.Н., «Адалин-Экспертиза собственности» (Ярославль). Данные представлялись аналитиками в валюте номинирования на рынке данного города. Кроме того, использовались официальные данные о среднемесечном курсе доллара и инфляции, о других макроэкономических показателях, публикуемых ЦБ РФ.

В итоге за 2007 г. наиболее высокие темпы роста цен на жилье (более чем в 1,5 раза) отмечались в Красноярске (на 81%), в Перми (на 58%), в Краснодаре (на 52%). За ними следовала группа городов, где прирост цен на жилье находился в интервале от 30 до 45%: Ульяновск (на 45%), Новосибирск (на 42%), Тюмень (на 42%), Кемерово (на 37,5%), Тверь (на 34%). Во всех остальных городах выборки (табл. 1) наблюдался рост цен, не превышающий 30%, причем в Подмоскovie и Ижевске их уровень мало отличался от уровня декабря 2006 г. По сравнению с 2006 г. рост цен замедлился в большинстве городов, за исключением Красноярска, а в Перми замедление прироста цен оказалось чисто символическим (58% в 2007 г. против 62% в 2006 г.).

При этом стоит отметить, что, несмотря на замедление темпов роста цен на жилье в большинстве городов в 2007 г., в Москве она превысила 5 тыс. долл./кв.м, в Санкт-Петербурге – 3 тыс. долл./кв.м, а в целой группе городов (Пермь, Тюмень, Красноярск, Новосибирск, Краснодар) – 2 тыс. долл./кв.м, в Уфе вышла на уровень 2 тыс. долл./кв.м, а в Ульяновске и Петропавловске-Камчатском превысила 1 тыс. долл./кв.м. В Екатеринбурге уровень цены на жилье стал превышать подмосковный, тогда как в предшествующие три года ситуация была обратной.

По характеру динамики цен в долларовом выражении все города выборки можно разделить на четыре группы:

1) города, где цены с самого начала года были стабильны – незначительно колебались относительно уровня декабря прошлого года (или даже понижались), при этом в последние месяцы начался рост: Москва, Московская область, Екатеринбург, Ижевск, Ярославль;

2) города, где цены в начале года росли, затем наступила стабилизация: Ульяновск, Уфа, Стерлитамак, Тюмень, Петропавловск-Камчатский;

3) города, где цены в начале года росли, затем наступила стабилизация, после чего восстановился рост: Санкт-Петербург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Тверь, Пермь, Краснодар;

4) города, где цены росли: Красноярск (город с экстраординарным ростом).

Если рассматривать трехлетний интервал – 2005–2007 гг., то более чем втрое выросли цены на жилье в Твери, Ярославле, Перми и Новосибирске, в 2,9–3 раза – в Екатеринбурге, Санкт-Петербурге и Краснодаре, в 2,8 раза – в Ижевске, в 2,7–2,8 раза – в Москве и Московской области, в 2,6–2,7 раза – в Ростове-на-Дону, Красноярске, Уфе, и, наконец, менее чем вдвое – в Петропавловске-Камчатском.

Переходя к анализу реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье, необходимо напомнить о динамике основных макроэкономических показателей. В ушедшем году потребительские цены выросли на 11,9%. Средний номинальный курс доллара в декабре 2007 г. составил 24,57 руб., тогда как в декабре 2006 г. – 26,29 руб. Следовательно, индекс девальвации рубля к доллару составил в 2007 г. 0,935, что означало укрепление курса российской национальной валюты. Соответственно, индекс инфляции доллара в России за 2007 г. составил 1,197. Продолжалось обесценение доллара внутри России, за истекший год его покупательная способность сократилась примерно в той же степени, как и в 2006 г. (более 16%). Если рассматривать трехлетний период 2005–2007 гг., то индекс девальвации рубля к доллару составил 0,88, а индекс инфляции доллара за эти два года – 1,537, покупательная способность доллара упала почти на 35%.

Что касается индекса реальных (очищенных от инфляции, как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS)⁷⁶, то его величина по итогам 2005, 2006, 2007 гг., 2005–2007 гг. относительно декабря 2004 г. для городов выборки представлена в табл. 17.

Таблица 17

Динамика средней удельной цены предложения квартир в 2004–2007 гг.

Город (регион)	Индекс номинальных цен				Индекс IGS			
	декабрь 2005 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2005 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2005 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2005 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2004 г.
Москва	1,361	1,816	1,124	2,780	1,265	1,520	0,939	1,809
Санкт-Петербург	1,089	2,197	1,234	2,955	1,013	1,838	1,031	1,923
Екатеринбург	1,204	2,274	1,083	2,965	1,119	1,903	0,905	1,929
Московская область	1,235	2,250	1,006	2,793	1,148	1,882	0,840	1,817
Новосибирск	1,353	1,638	1,417	3,142	1,257	1,371	1,184	2,044
Пермь	1,297	1,621	1,579	3,321	1,205	1,356	1,319	2,161
Тюмень	...	1,852	1,370	...	...	1,550	1,145	...
Краснодар	1,097	1,734	1,524	2,900	1,020	1,451	1,273	1,887
Красноярск	1,104	1,324	1,808	2,642	1,026	1,108	1,510	1,719
Уфа	1,302	1,734	1,157	2,611	1,210	1,451	0,967	1,699
Ярославль	1,548	2,007	1,086	3,375	1,439	1,679	0,907	2,196
Кемерово	...	...	1,375	...	...	...	1,149	...
Ижевск	1,481	1,871	1,015	2,813	1,376	1,566	0,848	1,830
Тверь	1,269	1,991	1,338	3,382	1,179	1,666	1,118	2,200
Ростов-на-Дону	1,265	1,669	1,278	2,698	1,176	1,396	1,068	1,755
Пенза	1,117	1,660	...	...	1,038	1,389	...	...
Ульяновск	1,200	1,767	1,447	3,069	1,115	1,479	1,208	1,997
Петропавловск-Камчатский	1,195	1,339	1,185	1,896	1,111	1,120	0,990	1,234
Стерлитамак (Башкортостан)	...	...	1,069	...	...	...	0,893	...

Как следует из табл. 17, в наибольшей степени реальная стоимость жилья выросла в 2007 г. в Красноярске (более чем в 1,5 раза). За ним следуют Пермь (около 32%), Краснодар (более 27%) и Ульяновск (около 21%). В Новосибирске, Кемерово, Тюмени, Твери, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге рост реальной стоимости жилья не превысил 20%, причем в северной столице он оказался наименьшим (3%). В то же время имеется большая группа городов, где реальная (с поправкой на инфляцию) стоимость жилья снизилась. В их число входят Москва, Екатеринбург, Уфа, Ярославль, Ижевск, Петропавловск-Камчатский, а также Подмоскowie, где отмечено наименьшее значение индекса IGS, почти таким же оно оказалось в Ижевске (0,84–0,85). При этом стоит от-

⁷⁶ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр} / I_{ир} = I_{цд} / I_{ид}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье, руб.; $I_{ир}$ – индекс потребительских цен; $I_{цд}$ – индекс цены жилья, долл.; $I_{ид} = I_{ир} / I_{дрд}$ – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен); $I_{дрд}$ – индекс девальвации рубля относительно доллара.

метить, что 2007 г. оказался первым календарным годом из трехлетнего интервала 2005–2007 гг., когда наблюдалось падение реальной стоимости жилья.

В целом по итогам этих трех лет максимальные значения индекса IGS (от 2 до 2,2) отмечены в Твери, Ярославле, Перми и Новосибирске. Чуть меньше (от 1,9 до 2) они оказались в Ульяновске, Екатеринбурге, Санкт-Петербурге. В Краснодаре, Ижевске, Москве и Подмоскowie величина этого показателя составила около 1,8, в Ростове-на-Дону, Красноярске и Уфе – от 1,7 до 1,8. В минимальной степени реальная стоимость жилья увеличилась в Петропавловске-Камчатском (чуть больше чем в 1,2 раза).

В связи с процессом укрепления рубля и дедолларизации российской экономики в последние несколько лет целесообразно привести данные по ценам на жилье в рублевом выражении и сопоставить динамику индексов роста долларовых и рублевых цен (табл. 18). Напомним, что из всех представленных в ней городов долларовая номинация цен сохранялась всего в трех (Москва, Санкт-Петербург и Краснодар), а также в Подмоскowie, что демонстрирует ярко выраженную связь со столицами.

Таблица 18

**Сравнительная динамика средней удельной цены предложения квартир
в долларовом и рублевом выражениях в 2007 г.**

Город (регион)	долл./ кв.м		декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	руб./ кв.м		
	декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.		декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.
Москва	4828	5429	1,124	126,93	133,01	1,048
Санкт-Петербург	2593	3200	1,234	68,17	77,76	1,141
Екатеринбург	2415	2615	1,083	63,51	64,06	1,010
Московская область	2522	2536	1,006	66,3	62,13	0,937
Новосибирск	1658	2350	1,417	43,59	55,0	1,262
Пермь	1430	2258	1,579	36,61	54,87	1,499
Тюмень	1600	2192	1,370	42,00	53,72	1,279
Краснодар	1370	2088	1,524	36,02	50,74	1,409
Красноярск	1115	2016	1,808	29,31	54,29	1,852
Уфа	1729	2000	1,157	45,85	49,00	1,069
Ярославль	1758	1910	1,086	46,22	46,83	1,013
Кемерово	1369	1883	1,375	36,00	45,76	1,271
Ижевск	1837	1865	1,015	49,00	45,70	0,933
Тверь	1370	1833	1,338	36,02	44,91	1,247
Ростов-на-Дону	1385	1770	1,278	36,41	41,00	1,126
Ульяновск	859	1243	1,447	22,58	30,55	1,353
Стерлитамак (Башкортостан)	867	927	1,069	22,8	22,72	0,996

Как и в случае с индексом IGS, в группу лидеров по росту цен в рублевом выражении вошли Красноярск (в 1,85 раза), Пермь (в 1,5 раза) и Ульяновск (на 35%). В Тюмени, Кемерово, Новосибирске, Твери рост цен находился в интервале от 24 до 28%, для Санкт-Петербурга и Ростова-на-Дону – от 10 до 15%. В Уфе, Москве, Ярославле, Екатеринбурге величина этого показателя не превышала 7%. Наконец, в Подмоскowie, Ижевске и Стерлитамаке наблюдалось падение цен на жилье в абсолютном выражении.

Характер динамики цен в рублевом выражении несколько отличается от их изменения в валютном эквиваленте:

1) в первую группу (Москва, Московская область, Екатеринбург, Ижевск, Ярославль) дополнительно вошел Санкт-Петербург, при этом несколько изменился характер динамики – стабильность и даже снижение цен в абсолютном выражении (Подмосковье, Ижевск);

2) во вторую группу (Петропавловск-Камчатский, Уфа, Тюмень, Ульяновск, Стерлитамак) дополнительно вошел Ростов-на-Дону, и понизился уровень индексов роста цен;

3) третью группу (Новосибирск, Тверь, Пермь, Краснодар) покинули Санкт-Петербург и Ростов-на-Дону, перешедшие в первую и вторую группы соответственно;

4) четвертая группа осталась неизменной (Красноярск).

Приведенные данные показывают, что после стремительного взлета цен в предыдущем году рынок жилья городов России в 2007 г. в основном перешел к стадии стабилизации: в Москве, Московской области, Екатеринбурге, Ижевске, Ярославле – с начала года, в других городах (за исключением Краснодара, Красноярска) – с мая–июня. При этом продолжительность стабилизации составила от 3–4 месяцев до 10 (Москва) и даже 12 месяцев (Московская область, Ижевск, Ярославль). Осенью в ряде городов (Москва, Санкт-Петербург, Пермь, Новосибирск, Тверь, Ростов-на-Дону), а также в Подмосковье наметился новый подъем цен.

Отчасти причины перехода к стабилизации уже рассматривались в материалах по итогам 2006 г.⁷⁷

Основной причиной является уход с рынка покупателей, чьих накоплений оказалось недостаточно для приобретения жилья (в том числе с ипотечной поддержкой) после стремительного взлета цен в предыдущие год-два.

Основные особенности динамики цен на рынке жилья России в 2007 г. заключались в следующем:

- некоторые различия в динамике и величине годового прироста цен в рублевом и долларовом выражениях, вызванные укреплением рубля относительно доллара (по итогам года – на 9,4%);
- дополнительное уменьшение величины прироста реальных цен (с исключенной инфляцией рубля и доллара) по сравнению с номинальными в связи с неожиданным ростом потребительских цен (по итогам года – на 12%);
- существенные различия в моментах начала и продолжительности стабилизации и вследствие этого – в итоговых величинах годовых приростов цен в различных городах.

Первые две из них раскрыты при анализе динамики макроэкономических показателей и индексов реальных (с исключенной инфляцией) цен на жилье (*табл. 17*). Последняя особенность может быть объяснена при рассмотрении динамики цен в среднесрочной и долгосрочной ретроспективе.

⁷⁷ Стерник Г.М. Цены предложения жилья в городах России в 1990–2006 годах: анализ и прогноз. – www.realtymarket.ru, январь 2007; Мальгинов Г.Н., Стерник Г.М. Рынок жилья // Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП, 2007. С. 694–727.

5.4.2. Закономерности развития рынка жилья городов России в среднесрочном периоде

В 2005–2007 гг. рынок жилья городов России прошел очередной цикл роста цен, в результате которого цены предложения удвоились и утроились (выросли в 2,6–3,4 раза). По итогам трех прошедших лет всю выборку городов, представленную в *табл. 16*, можно разделить на две подгруппы: 1) Тверь, Ярославль, Пермь, Новосибирск, Ульяновск, где цены выросли более чем втрое; 2) Екатеринбург, Санкт-Петербург, Краснодар, Ижевск, Москва и Подмосковье, Ростов-на-Дону, Красноярск, Уфа, где цены выросли в 2,6–3,0 раза⁷⁸.

При этом рост происходил во всех городах, но несинхронно: за первый календарный год (2005 г.) прирост составил от 9% (Санкт-Петербург) до 55% (Ярославль), за два года (2005–2006 гг.) – от 46% (Красноярск) до 211% (Ярославль), за три года (2005–2007 гг.) – от 161% (Уфа) до 238% (Тверь). Следовательно, динамика цен за три календарных года не позволила выявить общие для различных городов закономерности роста цен. Необходимо проанализировать более длинные динамические ряды.

Мониторинг рынка жилья, проводимый в Москве с июня 1990 г., а в других городах – с 1992–1999 гг., предоставляет возможность объективного анализа поведения рынка на основе накопленных динамических рядов среднемесячных удельных цен на квартиры (*табл. 19*).

Таблица 19

Стадии развития рынка жилья и их продолжительность в столичных регионах в 1990–2006 гг.

Наименование стадии	Москва	Санкт-Петербург	Московская область
1	2	3	4
Старт и взлет	июнь 1990 г. – март 1995 г.	декабрь 1991 г. – май 1994 г.	...
Стабилизация	апрель 1995 г. – август 1998 г.*	июнь 1994 г. – октябрь 1998 г.**	декабрь 1996 г. – июль 1998 г.***
Кризис	сентябрь 1998 г. – июнь 2000 г.	ноябрь 1998 г. – октябрь 2000 г.	август 1998 г. – декабрь 1999 г.
Послекризисное восстановление	июль 2000 г. – декабрь 2001 г.	ноябрь 2000 г. – январь 2003 г.	январь 2000 г. – февраль 2002 г.
Стабилизация-2002	январь 2002 г. – август 2002 г.	–	март 2002 г. – июль 2002 г.
Юбилейный рост****	–	февраль 2003 г. – август 2003 г.	–
«Нефтяной» рост	сентябрь 2002 г. – июнь 2004 г.	август 2003 г. – июль 2004 г.	август 2002 г. – сентябрь 2004 г.
Стабилизация-2004	июль 2004 г. – июль 2005 г.	июль 2004 г. – июль 2005 г.***	октябрь 2004 г. –сентябрь 2005 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	июль 2005 г. – июнь 2006 г.	август 2005 г. – декабрь 2006 г.	октябрь 2005 г. – сентябрь 2006 г.
Переход к стабилизации	июль 2006 г. – декабрь 2006 г.	–	сентябрь 2006 г. – декабрь 2006 г.
Стабилизация-2007	декабрь 2006 г. – октябрь 2007 г.	декабрь 2006 г. – март 2007 г.	декабрь 2006 г. – октябрь 2007 г.
Начало нового роста	октябрь 2007 г. – декабрь 2007 г.	март 2007 г. – декабрь 2007 г.	октябрь 2007 г. – декабрь 2007 г.

⁷⁸ Особняком в этом ряду стоит Петропавловск-Камчатский, где за 2005–2007 гг. цены выросли менее чем в 1,9 раза, что можно объяснить удаленностью этого города от большинства городов, представленных в выборке.

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4
Наименование стадии	Новосибирск	Екатеринбург	Тверь
Старт и взлет	...	декабрь 1991 г. – июнь 1994 г.	декабрь 1991 г. – июнь 1994 г.
Переход к стабилизации	...	июль 1994 г. – июль 1998 г.	-
Стабилизация-1997	декабрь 1996 г. – июль 1998 г. ***	-	июль 1994 г. – сентябрь 1998 г.
Кризис	июль 1998 г. – декабрь 2000 г.	август 1998 г. – июнь 2000 г.	октябрь 1998 г. – сентябрь 2000 г.
Послекризисное восстановление	январь 2001 г. – декабрь 2001 г.	июль 2000 г. – декабрь 2001 г.	октябрь 2000 г. – апрель 2002 г.
Стабилизация-2002	декабрь 2001 г. – январь 2003 г.	январь 2002 г. – август 2003 г.	май 2002 г. – декабрь 2003 г.
«Нефтяной» рост	январь 2003 г. – март 2005 г.	сентябрь 2003 г. – декабрь 2004 г.	январь 2004 г. – июль 2004 г.
Стабилизация-2004–2005	март 2005 г. – июнь 2005 г.	январь 2005 г. – март 2005 г.	август 2004 г. – март 2005 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	июль 2005 г. – июнь 2007 г.	апрель 2005 г. – декабрь 2006 г.	апрель 2005 г. – декабрь 2006 г.
Переход к стабилизации	июнь 2007 г. – сентябрь 2007 г.	-	-
Стабилизация-2007	-	декабрь 2006 г. – декабрь 2007 г.	июнь 2007 г. – сентябрь 2007 г.
Начало нового роста	сентябрь 2007 г. – декабрь 2007 г.	-	сентябрь 2007 г. – декабрь 2007 г.
Наименование стадии	Ростов-на-Дону	Пермь	Ульяновск
Стабилизация-2002	декабрь 2001 г. – май 2003 г.	декабрь 2001 г. – ноябрь 2003 г.	декабрь 2001 г. – март 2003 г.
«Нефтяной» рост	июнь 2003 г. – май 2004 г.	декабрь 2003 г. – февраль 2005 г.	март 2003 г. – декабрь 2004 г.
Стабилизация-2004–2005	июнь 2004 г. – август 2005 г.	февраль 2005 г. – август 2005 г.	декабрь 2004 г. – июль 2006 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	август 2005 г. – март 2007 г.	август 2005 г. – май 2007 г.	июль 2006 г. – апрель 2007 г.
Стабилизация-2007	март 2007 г. – август 2007 г.	май 2007 г. – август 2007 г.	апрель 2007 г. – декабрь 2007 г.
Начало нового роста	август 2007 г. – декабрь 2007 г.	август 2007 г. – декабрь 2007 г.	-
Наименование стадии	Ижевск	Ярославль	Краснодар
Стабилизация-2002	декабрь 2001 г. – май 2004 г.	декабрь 2001 г. – декабрь 2002 г.	октябрь 2002 г. – март 2004 г.
«Нефтяной» рост	май 2004 г. – июнь 2005 г.	декабрь 2002 г. – июль 2003 г.	март 2004 г. – февраль 2005 г.
Стабилизация-2003–2005	июнь 2005 г. – январь 2006 г.	июль 2003 г. – декабрь 2004 г.	февраль 2005 г. – ноябрь 2005 г.
«Ипотечно-нефтяной» рост	январь 2006 г. – апрель 2007 г.	декабрь 2004 г. – декабрь 2006 г.	ноябрь 2005 г. – май 2007 г.
Стабилизация-2007	апрель 2007 г. – декабрь 2007 г.	декабрь 2006 г. – сентябрь 2007 г.	май 2007 г. – июль 2007 г.
Начало нового роста	-	сентябрь 2007 г. – декабрь 2007 г.	июль 2007 г. – декабрь 2007 г.

* Колебательная стабилизация («с откатом»).

** Асимптотическая стабилизация («с допознанием»).

*** Стабилизация (с коррекцией).

**** Стадия, выделяемая только применительно к Санкт-Петербургу, когда в период подготовки и празднования 300-летия города наблюдался рост цен на жилье, вышедший за пределы ожидаемого.

Данные табл. 19 позволяют сделать вывод о том, что динамика цен на жилье за 16 лет новейшей истории рынка четко распадается на два этапа. Первый этап (с июня 1990 г. по июнь 2000 г.) занял 10 лет в Москве и 8–9 лет в других городах. Второй этап пока длится более 7 лет в Москве и более 6 лет в других городах. Первые 10 лет легального рынка недвижимости – это старт и взлет цен, переход к стабилизации, а затем

кризис 1998–1999 гг. В середине 2000 г., когда рынок жилья находился в нижней точке после августовского кризиса, закончился первый этап нестабильного, колебательного развития рынка. Следующие 7 лет, до настоящего момента, на рынке происходит постоянный рост цен с некоторыми кратковременными изменениями темпов роста (вплоть до полной стабилизации).

При этом все другие города, также как и Москва с Подмосковьем, прошли примерно через одни и те же стадии: старт рынка и взлет цен (до 1995 г.), стабилизация (до 1997 г.), кризис (до 2000 г.), послекризисное восстановление (до 2001 г.), стабилизация-2002, «нефтяной» рост, стабилизация 2004 г., «ипотечно-нефтяной» рост (2005–2006 гг.), переход к стабилизации (конец 2006 г.), стабилизация 2007 г., начало нового роста.

В этих городах отмечены следующие особенности:

- несинхронность начала и окончания отдельных стадий;
- некоторые отличия в протекании отдельных стадий.

Далее приведены графики индексов цен в городах выборки относительно декабря 2001 г. (рис. 1), показывающие, что за первые три года (2002–2004 гг.) индексы роста составили 2,0–2,3, за 6 лет (2005–2007 гг.) – 5,0–6,0.

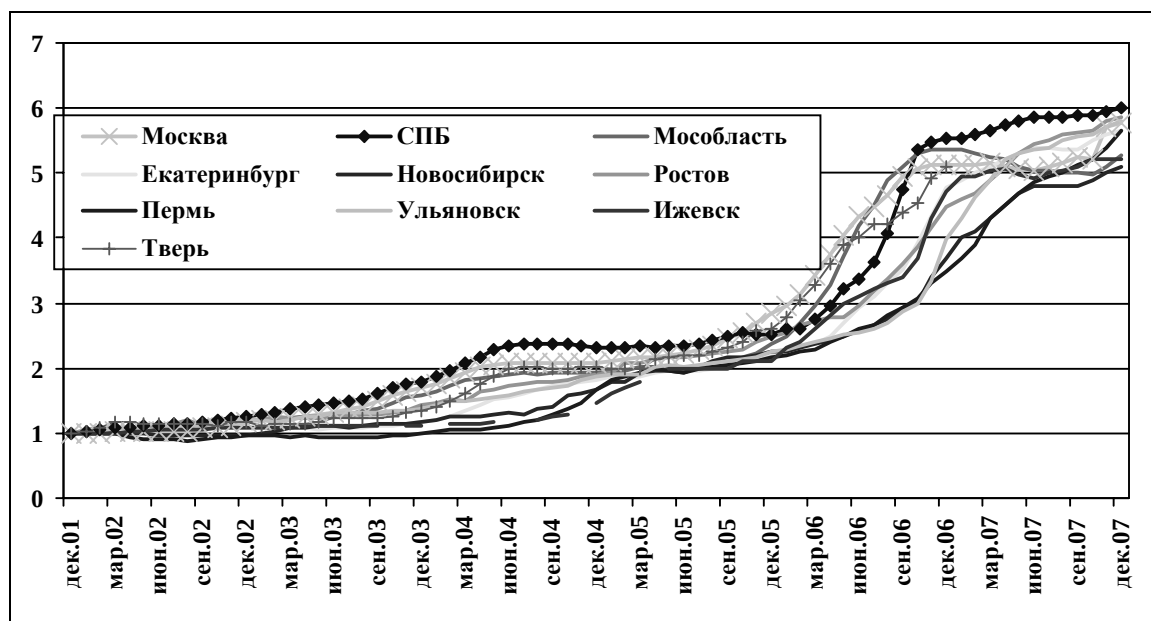


Рис. 1. Индексы цен на жилье в Москве и городах России к декабрю 2001 г.

Представленные на нем графики позволяют выявить общую для всех городов выборки закономерность – не прекращающийся с 2001 г. рост цен.

Другая закономерность долгосрочного развития ценовой ситуации на региональных рынках вытекает из несинхронности их развития. Сущность ее состоит в том, что в начале каждой стадии роста вследствие отставания начала роста в регионах от столиц происходит расслоение ценовых трендов (расхождение графиков), а в конце, при переходе к стабилизации – консолидация трендов (сближение графиков). Первый случай наблюдался в 1990–1995 гг., в 1998–1999 гг. (при падении цен) и виден на приведенном рисунке летом – осенью 2003 г., осенью 2005 г. и в конце 2007 г.; второй – в 1996–

1997 гг., в конце 2000 г. – начале 2001 г., в начале 2005 г. и в конце 2006 г. В периоды наибольшего расслоения рынка отношение максимальных и минимальных индексов роста составляло: в июне 2004 г. и в октябре 2006 г. – 1,8–1,9. В периоды наибольшей консолидации: в июне 2005 г. и в декабре 2007 г. – 1,2–1,3.

В конце 2007 г. вновь произошла консолидация трендов, что свидетельствует об общем начале новой стадии повышения темпов роста цен на жилье в городах России. Приведенные данные показывают, что долгосрочный рост цен на развивающихся рынках является не равномерным, а волнообразным. Он сопровождается циклическими колебаниями ежемесячных темпов роста от нуля до 10–12%, период которых составляет 2,5–3 года. В течение одного периода цены начинают расти, проходят пик темпов роста, затем снова стабилизируются. При этом за один период цены вырастают в 2,5–3,5 раза.

Такое поведение цен в первую очередь является следствием характерного для развивающихся рынков глубокого отставания предложения от совокупного платежеспособного спроса. С учетом высокой потребности населения страны в жилье очередных удвоений-утроений цен в условиях устойчивого роста платежеспособного спроса можно избежать только при значительном увеличении объемов строительства, ввода жилья и предложения на рынке, что требует целенаправленного приложения усилий государства.

5.4.3. Жилье в ряду приоритетных национальных программ

В 2007 г. продолжалась реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». По предварительным данным, в строй было введено 60,4 млн кв.м общей площади жилья, что на 19,4% превышает итоги 2006 г. (табл. 20). Эта величина перекрывает прирост позапрошлого, 2006 г. (16%). Всего было построено более 714 тыс. квартир.

Таблица 20

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2007 гг.

Год	Млн кв.м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	165,7
2007	60,4	119,4	199,3

Источник: Росстат, расчеты авторов.

В целом итоги 2007 г. в жилищном строительстве выглядят достаточно обнадеживающими. В пользу этого свидетельствуют и ускорение годовых темпов ввода в последние два года, и опережение запланированных объемов (56,3 млн кв.м) фактически достигнутыми результатами, и удвоение объемов ввода жилья по сравнению с низшей точкой падения в 2000 г., и приближение величины этого показателя к уровню 1990 г.

(61,7 млн кв.м)⁷⁹. В отличие от 2006 г. опережающим темпом рос ввод жилья индивидуальными застройщиками (почти 29%), следствием чего стало увеличение их доли в общем объеме ввода жилья до 42,6% против 39,5% в 2005–2006 гг. Отмечается успех в реализации программы по строительству жилья для военнослужащих, финансируемой на паритетных началах из федерального и региональных бюджетов (по 15 млрд руб.) в Москве, Подмосковье, Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях.

При всех успехах в реализации национального проекта по жилью необходимо отметить явное замедление темпов ввода жилья на протяжении истекшего года: если по итогам I квартала объем жилищного строительства вырос более чем в 1,5 раза, то по итогам 1-го полугодия – примерно на 35% и за январь – сентябрь 2007 г. – менее чем на треть (по сравнению аналогичными периодами 2006 г.). Окончательный прирост по итогам 2007 г. менее 20%, что оказалось примерно на 10% меньше первоначально ожидаемого⁸⁰.

Такое положение связывают с двумя обстоятельствами. С одной стороны, органы власти, удовлетворенные и без того хорошими итогами 2007 г., могут быть заинтересованы в сохранении определенных заделов, которые составят основу продолжения позитивной динамики уже в текущем году. С другой стороны, стабилизация цен на жилье в 2007 г., переживавших период бурного роста годом ранее, означала потерю прежнего катализатора жилищного строительства. Поэтому вряд ли приходится ожидать падения цен ввиду замедления темпов увеличения предложения.

Определенные успехи были достигнуты в производстве строительных материалов, выпуск которых в 2007 г. вырос по подавляющему большинству позиций. Вместе с тем продолжают сохраняться диспропорции между объемами выпуска керамических и сантехнических изделий, которые превысили уровень 1990 г., и большинства остальных строительных материалов, остающихся ниже показателей 1970 и 1975 гг.

Наиболее выпукло это проявляется в производстве цемента. В 2007 г. его объемы увеличились на 9,4% и, наконец, превысили уровень 1970 г., но остаются много меньше показателей 1980 и 1990 гг. При этом именно на цемент опережающими темпами росли цены в ушедшем году. По официальным данным Росстата, в декабре 2007 г. они выросли более чем на 70% по сравнению с декабрем 2006 г., что явилось рекордной величиной среди всех строительных материалов. То же самое наблюдалось и годом ранее, но в 2006 г. цемент подорожал менее чем на четверть⁸¹.

Такие темпы удорожания данного товара поставили на повестку дня принятие специальной подпрограммы по развитию отрасли, включающей запуск около 50 новых

⁷⁹ При этом необходимо отметить, что уровень 1990 г. отнюдь не является рекордным. Так, в 1988 г. в РСФСР было введено 72,3 млн кв.м, а в 1989 г. – около 71 млн кв.м.

⁸⁰ В середине января 2008 г. на совещании в Тюмени, посвященном реализации национального проекта в Уральском федеральном округе, Д. Медведев сообщил о предполагаемом объеме ввода жилья за 2007 г. в размере 66 млн кв.м.

⁸¹ Социально-экономическое положение России. 2007 год. М.: Росстат. С. 176. Имеются и более высокие оценки роста цен на цемент. Так, в докладе президента Ассоциации строителей России (АСР) Н. Кошмана на Международном инвестиционно-строительном форуме говорилось о том, что за год цены выросли на 140% с перспективой роста в 2008 г. до 10 тыс. руб. за тонну. (См.: Демин А. Нарастаем темп // Квартирный ряд. 29 ноября – 5 декабря 2007 г. № 48 (671). С. 10.) Ранее глава АСР приводил данные о росте цены тонны цемента с 1139 руб. в январе 2006 г. до 7 тыс. руб. осенью 2007 г. (См.: Цементная страдательная // Квартирный ряд. 4–10 октября 2007 г. № 40 (663). С. 1.)

заводов (14 уже строятся), выделение сырьевых участков, обеспечение свободного перемещения данного товара и специализированного транспорта, включение механизмов частно-государственного партнерства. Естественно, в арсенале государства остаются и такие стандартные для рыночной экономики меры, как таможенное и антимонопольное регулирование, которые на сегодняшний день оказались явно недостаточными⁸².

Помимо вопросов ресурсного обеспечения жилищного строительства и развития его материально-технической базы, продолжали сохранять свою актуальность проблемы с выделением земельных участков под строительство и реальной доступности жилья для граждан. Только 8 регионов добровольно и в полном объеме выполняют обязательства по выделению земельных участков под строительство. Большая его доля ведется на участках, которые получены еще до введения правовых норм, требующих их обязательного предоставления по итогам аукционов.

Что касается доступности жилья, в отчете думского комитета по промышленности, строительству и наукоемким технологиям признается, что в 2005–2006 гг. рост цен на жилье превысил рост средних доходов граждан на 20%⁸³. Большие группы населения оказались между высокой планкой требований к уровню текущих доходов и имущественной обеспеченности, которые предъявляет ипотека, и ужесточившимися требованиями к самой возможности получить жилье от государства в рамках привычной очереди на улучшение жилищных условий.

К тому же официальная статистика сообщает о сокращении числа семей (включая одиночек), получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия. Так, в 2006 г., т.е. уже после начала реализации национального проекта, таковых было 139 тыс. (или 4% состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилье) против 151 тыс. в 2005 г. (в 2000 г. эта величина достигала 253 тыс.). Параллельно произошло резкое уменьшение числа семей, состоявших на таком учете, что можно связать со вступлением в силу норм нового Жилищного кодекса. В 2005 г. оно сократилось на 19%, в 2006 г. – еще на 8%. Справедливости ради необходимо сказать, что эта тенденция была характерна для всего периода рыночных реформ, но носила более плавный характер⁸⁴. Так, сокращение количества очередников за последние 2 года (2005–2006 гг.) оказалось большим, нежели за 4 предыдущих (2001–2004 гг.).

Попытка обеспечить доступность жилья для более широкого круга граждан, как и в первый год реализации национального проекта, связывалась с развитием ипотечного кредитования. К осени 2007 г. удалось добиться некоторого снижения ставок по ипотечным кредитам до 11–11,5% (против 12% в 2006 г.)⁸⁵ и увеличения срока выдачи кредитов до 16,3 года (против 13,8 в конце 2005 г.). Ипотечная программа получала бюджетную поддержку в размере 260 млрд руб. в 2006 г. и 206 млрд руб. в 1-м полугодии 2007 г.⁸⁶

Однако разразившийся летом 2007 г. ипотечный кризис в США оживил высказывавшиеся и ранее большие сомнения в адекватности данного инструмента сегодняшним

⁸² Домнин С. А «Евроцемент» слушает, да цены повышает // Квартирный ряд. 14–20 февраля 2008 г. № 5 (680). С. 1.

⁸³ Домнин С. Рано отбивать ладоши // Квартирный ряд. 22–28 ноября 2007 г. № 47 (670). С. 1.

⁸⁴ Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 219.

⁸⁵ Как правило, анонсируемые ставки такой величины не включают дополнительные расходы и комиссии.

⁸⁶ Глан И. Неспетая песня Минрегиона // Квартирный ряд. 4–10 октября 2007 г. № 40 (663). С. 10.

российским реалиям. Массовый отказ американских заемщиков погашать кредиты вызвал нехватку ликвидности в тамошнем банковском секторе, который последние годы в большой степени являлся источником финансирования ипотечных кредитов в России посредством займов, полученных российскими банками при отсутствии большого объема длинных денег внутри страны. В результате произошло определенное ужесточение требований к заемщикам, включая процедуры проверки платежеспособности и прекращение программ для заемщиков, относимых к категории с высокой степенью риска. Многие банки отказались от программ с нулевым первоначальным взносом и несколько повысили процентные ставки.

Предварительные оценки потерь российской ипотеки вследствие американского кризиса прозвучали в конце года. Так, генеральный директор Международной академии ипотеки недвижимости Т. Никитина отметила сокращение темпа прироста выдаваемых ипотечных кредитов по сравнению с 2006 г. в 7 раз. По сведениям генерального директора КУИ «Ямал» А. Скоморохина, из-за рубежа недополучено около 2 млрд долл., что сократило количество потенциальных заемщиков на 50–100 тыс. чел. По оценке генерального директора компании «Фосборн хоум» В. Белова, рост ставок или прекращение оказания данного вида финансовых услуг коснулись банков, занимавших около 23% рынка, а средневзвешенные ставки выросли на 0,2% в долларах и на 0,7% в рублях.

Вместе с тем влияние американского ипотечного кризиса на жилищную ситуацию в России не стоит переоценивать, поскольку пока роль данного инструмента в стране весьма ограничена (объем ипотечных кредитов в России составляет менее 1% ВВП против более 50% ВВП в США). Большинство игроков придерживается точки зрения о том, что негативный эффект от упомянутых событий будет ощущаться не более 6–9 месяцев. Так, по мнению директора ипотечного кредитования ВТБ 24 А. Печатникова, рост рынка ипотечного кредитования может составить в 2008 г. не менее 80%, а по оценке заместителя председателя правления банка «Хоум кредит» В. Гасяка, – не менее 50%⁸⁷. По результатам опроса, проведенного холдингом «РОМИР», 3% респондентов выразили твердое намерение взять ипотечный кредит в течение ближайших двух лет, еще 2,5% проявляют такое желание, но не пришли к окончательному решению. Таким образом, потенциальный спрос на жилищные займы оценивается в 1,6–2,8 млн штук при том, что в 2007 г. всего было выдано чуть более 400 тыс. ипотечных кредитов⁸⁸. Их объем оценивался примерно в 538 млрд руб. (для сравнения: в 2005 г. – 56 млрд, а в 2006 г. – 263 млрд руб.)⁸⁹.

Другое дело, что все чаще высказывается мнение, что ставка ипотечного кредита не является ключом к обеспечению доступности жилья, а ипотека оказалась одним из факторов, способствующих росту цен на жилье. Гораздо большее влияние на цену жилья могут оказывать субсидии, стимулирование застройщиков, снижение расценок на подключение вводимого жилья к инженерной инфраструктуре и, конечно, объем предложения на рынке. Встает вопрос о развитии альтернативных классическому ипотеч-

⁸⁷ Домнин С. Не так страшен черт... // Квартирный ряд. 20–26 декабря 2007 г. № 51 (674). С. 1.

⁸⁸ Народ к ипотеке не готов // Известия. 29 февраля 2008 г. С. 11.

⁸⁹ Из выступления министра регионального развития РФ Д. Козака на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов 28 февраля 2008 г. См.: Квартирный ряд. 6–12 марта 2008 г. № 9 (684). С. 1.

ному кредитованию механизмов обеспечения доступа к жилью, таких как социальная аренда и ссудно-сберегательные кооперативы и кассы.

В отличие от прошлых лет в законодательстве, регулирующем рынок жилья, не было новаций, сопоставимых по своему влиянию с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости», хотя, конечно, вносились отдельные поправки в Градостроительный кодекс, законы об ипотеке, регистрации прав на недвижимое имущество и др.

Исполнение инвесторами своих обязательств перед обманутыми дольщиками, бывшее в прошлые годы в центре внимания, оказалось в тени новых вопросов. В Москве, по данным городского правительства, насчитывался 3371 обманутый соинвестор. Озвучены намерения властей обеспечить в 2008 г. квартирами граждан, пострадавших от строительных пирамид, при условии предоставления лицам, приобретавшим сразу несколько квартир, только одной квартиры⁹⁰. На федеральном уровне никакого цельного решения по этой проблеме не принималось. Определенные надежды на преодоление последствий закона о долевом строительстве связываются с Законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», хотя восстановление доверия к таким формам инвестирования потребует немало времени.

Переходя к региональному аспекту в развитии жилищного строительства, стоит подчеркнуть, что увеличение объемов ввода жилья произошло почти во всех регионах страны. Небольшое исключение составили Ивановская и Мурманская области, Чечня, Камчатский край и Чукотский автономный округ. Более чем в 1,5 раза вырос объем ввода жилья в Калужской, Ярославской, Самарской и Иркутской (включая Усть-Ордынский Бурятский автономный округ) областях, а также в Адыгее.

Из 17 регионов, города которых были представлены в выборке по динамике цен на жилье в 2004–2007 гг. (табл. 16), в истекшем году в 8 (Краснодарский, Пермский и Красноярский края, Ярославская, Ульяновская, Ростовская, Свердловская и Кемеровская области) темпы роста ввода жилья превышали среднюю величину по стране. В то же время в 8 регионах (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Тверская области, Башкортостан, Удмуртия, Тюменская, Новосибирская области) этот показатель был ниже среднероссийского. Причем в наименьшей степени объемы ввода жилья выросли в Москве (1%), тогда как в других «столичных регионах» динамика объемов ввода была гораздо более благоприятной: в Подмоскowie они выросли на 17%, а в Санкт-Петербурге – на 11%. На Камчатке объемы ввода жилья составили менее половины от показателей 2006 г.⁹¹

Отличительной чертой 2007 г. стала некоторая деконцентрация жилищного строительства в столичном регионе (табл. 21).

⁹⁰ Решат проблему дольщиков // Квартирный ряд. 1–7 ноября 2007 г. № 44 (667). С. 11.

⁹¹ Социально-экономическое положение России. 2007 год. М.: Росстат. С. 374–375.

Таблица 21

Объемы ввода жилья в России, Москве и Московской области в 1999–2007 гг.

Год	По России в целом (по данным Росстата)	По г. Москве (по данным Росстата)		По Московской области (по данным Росстата)		Всего по Москве и Московской области	
	тыс. кв.м	тыс. кв.м	% от ввода по России в целом	тыс. кв.м	% от ввода по России в целом	тыс. кв.м	% от ввода по России в целом
1999	32017	3052,5	9,55	2728,6	8,5	5781,1	18,05
2000	30296	3342,3	11,0	2610,9	8,6	5953,2	19,6
2001	31703	3690,6	11,65	2827,8	8,9	6518,4	20,55
2002	33832	4274,1	12,6	3414,8	10,1	7688,9	22,7
2003	36449	4443,0	12,2	4114,8	11,3	8557,8	23,5
2004	41040	4578,6	11,2	5720,1	13,9	10298,7	25,1
2005	43560	4648,5	10,7	5296,5	12,2	9945,0	22,8
2006	50600	4802,0	9,6	6484,0	12,8	11286,0	22,3
2007	60350	4827,7	8,0	7586,6	12,6	12414,3	20,6

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Удельный вес Москвы в общем объеме жилищного строительства по всей стране сократился более чем на 1,5 п.п., опустившись до 8%, доля Подмоскovie при этом почти не изменилась. В итоге совокупный удельный вес Москвы и Московской области составил в 2007 г. 20,6%, тогда как в предыдущие два года был на 2 п.п. больше (для сравнения: в 2003–2004 гг. – 23–25%).

Далее, в табл. 22 динамика жилищного строительства в Москве и Подмоскovie анализируется более детально.

Таблица 22

Объемы ввода жилья в Москве и Московской области в 2000–2007 гг.

Год	Московскими строителями в г. Москве и за его пределами		По г. Москве (по данным Росстата)		По г. Москве (по данным Правительства Москвы)		По Московской области (по данным Росстата)	
	тыс. кв.м	% к предыдущему году	тыс. кв.м	% к предыдущему году	тыс. кв.м	% к предыдущему году	тыс. кв.м	% к предыдущему году
2000	3530,2	104,8	3342,3	109,5	33342,3	...	2610,9	95,7
2001	3821,5	108,3	3690,6	110,4	3706,1*#	110,9	2827,8	108,3
2002	4469,6	116,9	4274,1	115,8	4310,9*	116,3	3414,8	120,7
2003	4703,2	105,2	4443,0	103,9	4441,9*	103,0	4114,8	120,5
2004	4794,7	101,9	4578,6	103,1	4576,8*	103,0	5720,1	139,0
2005	5228,3	109,0	4648,5	101,5	4644,3	101,5	5296,5	92,6
2006	5318,4	101,8	4802,0	103,3	4804,5	103,4	6484,0	122,4
2007	5413,8	102,2	4827,7	101,0	4827,7	100,5	7586,6	117,0

* Построено в Москве строительными организациями города.

Для 2001 г. имеется также оценка объема ввода жилья в 3824,9 тыс. кв.м, соответственно темп роста по сравнению с 2000 г. можно оценить в 114,4%.

Источник: Росстат, расчеты авторов.

По итогам 2007 г., как и в предшествующие три года, объем ввода жилья в Подмоскovie превысил величину аналогичного показателя в столице. Темп прироста ввода жилья в городе (1%) упал более чем втрое по сравнению с 2006 г. и оказался наименьшим за весь период с 2000 г. Его можно сравнить только с итогами 2005 г., когда, как и в прошлом году, около 10% объемов жилья, сданного московскими строительными ор-

ганизациями, оказалось за пределами собственно Москвы. В Московской области темп прироста объемов жилищного строительства (17%) также оказался меньшим, чем в 2006 г. и 2002–2004 гг.

В настоящее время городские власти столицы ставят амбициозные цели сократить вдвое очередь на жилье в городе к 2010 г., тогда как все последнее десятилетие она составляла около 180 тыс. семей со сроком ожидания около 20 лет. Это неизбежно потребует увеличения объемов жилья, направляемого на реализацию общегородских жилищных программ. В 2008 г. эта величина должна составить 2,5 млн кв.м при общем объеме ввода 5 млн кв.м против 1,8 млн кв.м в 2006–2007 гг. В существующих условиях физического ограничения для ввода нового жилья в городе все большую роль будет играть предоставление жилья на возмездных условиях при использовании различных льготных схем, не исключая приобретение жилья в Подмоскowie.

5.4.4. Столичный рынок ипотечных сделок с жильем

Исследование становления и развития рынка ипотечных сделок с жильем (РИСЖ) проводилось по данным об ипотечных операциях компании «МИЭЛЬ» на рынке жилья Москвы⁹².

В качестве показателей состояния и развития РИСЖ были приняты объем сделок с квартирами и доля ипотечных сделок от общего числа сделок. Общее состояние РИСЖ иллюстрирует *рис. 2*.

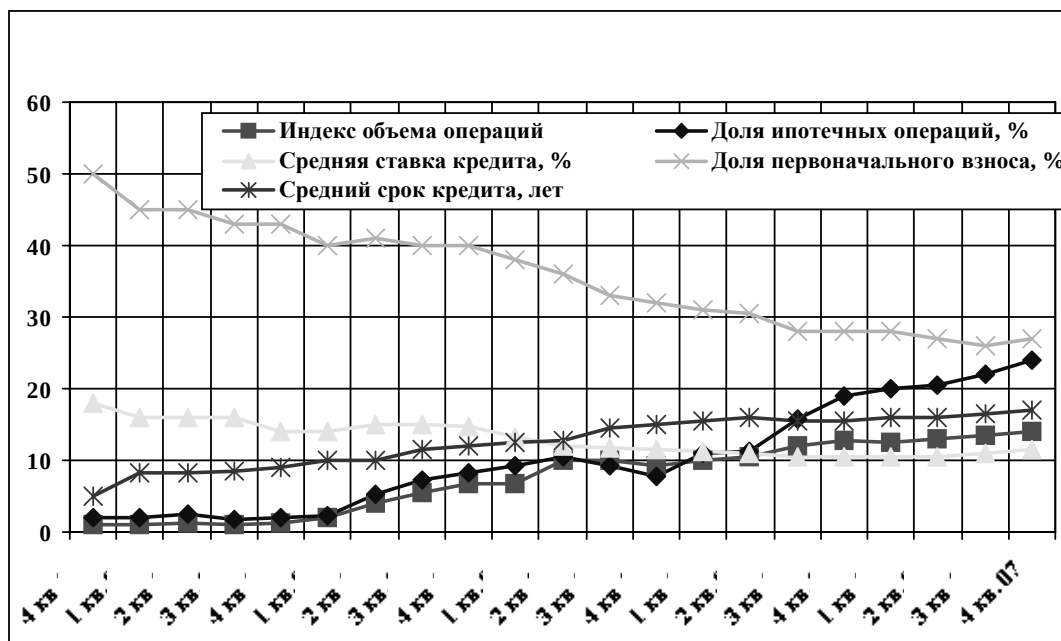


Рис. 2. Динамика параметров ипотечного кредитования и показателей рынка ипотечных операций компании «МИЭЛЬ» в 2002–2007 гг.

⁹² Стерник Г.М., Коробкова М.В. и др. Рынок жилья Московского региона в 2005 году. Анализ и прогноз. МИЭЛЬ-Недвижимость, 2005; Стерник Г.М., Коробкова М.В. Влияние галопирующего рынка жилья на развитие ипотеки в Москве. Доклад на II Петербургском ипотечном форуме 2 марта 2007 г.

Как показано на *рис. 2*, РИСЖ прошел стадию взлета (с 2002 г. до середины 2005 г.), стабилизации (до середины 2006 г.) и далее перешел к новой стадии роста.

Объем ипотечных операций компании, выросший с 2003 г. до II квартала 2005 г. в 10 раз, прекратил свой рост и четыре квартала оставался практически на одном уровне. В III–IV кварталах 2006 г. он снова начал расти и в IV квартале превысил уровень I квартала 2003 г. в 12,8 раза.

Доля ипотечных сделок в общем объеме операций купли-продажи квартир также росла до II квартала 2005 г. и достигла 9%. Затем в течение года она не росла и даже несколько снижалась (в IV квартале 2005 г. – до 6,9%). В I–II кварталах 2006 г. она восстановила свою величину, в III квартале достигла 15,8%, в IV квартале – 19%.

Ситуация на РИСЖ находилась под влиянием двух групп факторов: с одной стороны, условий рынка ипотечного жилищного кредитования (РИЖК) (банковские кредитные ставки, размер первоначального взноса, сроки кредита, другие особенности банковских ипотечных программ), с другой – собственно рынка жилья (РЖ), включая динамику темпов роста цен, объемов строительства и предложения жилья на первичном и вторичном рынках.

РИЖК в последние 5 лет развивался следующим образом.

В 2003 г. банки были готовы выделить значительные кредитные средства и приступили к массированному развертыванию программ ипотечного кредитования населения. Однако существенного роста числа ипотечных сделок не наблюдалось.

В 2004–2005 гг. банки продолжают снижать процентные ставки и принимать другие меры для улучшения условий кредитования, население стало охотнее обращаться в банки за ипотечными кредитами. И это закономерно сопровождалось ростом объема ипотечных операций и их доли в общем объеме продажи квартир.

Тем не менее во втором полугодии 2005 г. ситуация изменилась: многие банки заявили, что количество реализованных сделок с кредитами составило только 50–80% числа одобренных кредитов, а прирост количества зарегистрированных кредитов составил за 2005 г. всего 5,6%. В этих условиях банки значительно снизили свои требования к заемщику, сумма первоначального взноса многими банками была снижена до нуля. Однако существенных изменений на РИСЖ не происходило вплоть до осени 2006 г.

Необходимо отметить, что с лета 2007 г. отечественные банки, обеспокоенные кризисом субстандартной ипотеки на рынке жилья в США, наконец-то ужесточили андеррайтинг, начали несколько повышать ипотечные рублевые ставки и даже на короткий срок приостановили выдачу кредитов. Благодаря активным действиям ЦБ РФ и Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) по поддержанию ликвидности банковской системы, американский кризис не распространился на российскую ипотеку и наряду с отмеченными выше негативными последствиями даже оказал некоторое позитивное влияние.

Более пристального внимания заслуживает влияние на РИСЖ факторов, связанных с ситуацией на рынке жилья (РЖ).

Напомним, что за время своего становления и развития с июня 1990 г. рынок жилья Москвы прошел ряд стадий (табл. 4) – это старт и взлет (до весны 1995 г.), колебательная стабилизация (до осени 1998 г.), кризис (до середины 2000 г.), послекризисное восстановление (до конца 2001 г.), стабилизация (большая часть 2002 г.).

С осени 2002 г. и до середины 2004 г. рынок проходил стадию «нефтяного» роста. Средняя удельная цена предложения жилья выросла с 1096 долл./кв.м в декабре 2002 г. до 1610 долл./кв.м в декабре 2003 г. (прирост 47%) и продолжала расти после начала снижения спроса еще полгода – до 1950 долл./кв.м в июне 2004 г. (прирост за 1,5 года составил 78%). В этот период объем ипотечных сделок до декабря 2003 г. практически не рос, и лишь в последние два квартала рост восстановился: за полгода объем сделок вырос вдвое.

Наступившая стабилизация на рынке жилья продлилась почти год – до середины 2005 г. За этот период цены выросли до 2142 долл./кв.м (на 10%), а объем ипотечных сделок вырос еще в 5 раз. В середине 2005 г. началась новая стадия развития рынка жилья, которую можно обозначить как стадию «ипотечно-нефтяного» роста. Она закончилась в середине 2006 г. За этот период цены выросли до 4072 долл./кв.м (в 1,9 раза), а объем ипотечных сделок колебался вокруг индекса 10,0 (относительно декабря 2002 г.).

Исследования⁹³ показали, что торможение ипотеки в III квартале 2005 г. – II квартале 2006 г. в первую очередь было связано с катастрофическим сокращением объема предложения квартир на рынке и образованием дефицита, а затем и стремительным ростом цен, вследствие чего продавцы отказывались работать с ипотечными покупателями и проводили «аукционы» среди покупателей, готовых платить немедленно.

Сложившаяся ситуация способствовала ускорению роста цен, начавшемуся летом 2005 г. (до 8–10% в месяц в начале 2006 г.), что, в свою очередь, еще больше ограничило возможности граждан воспользоваться ипотечным кредитом для покупки жилья: за период оформления кредита в банке продавец поднимал стоимость квартиры, и покупатель не мог за счет кредита обеспечить первоначальный взнос.

Государством на федеральном и региональном уровнях, операторами рынка строительства и продажи жилья предпринимались серьезные усилия для исправления ситуации на рынке. Эти усилия к середине 2006 г. способствовали прекращению снижения объемов предложения новостроек. Одновременно обозначились факторы, начавшие свое действие в направлении увеличения объема предложения на рынке уже с лета: замедление темпов роста цен на вторичном рынке привело продавцов к решению выйти на рынок, инвесторов – зафиксировать прибыль путем продажи ранее закупленных квартир и т.д. (рис. 3). В результате темпы роста цен снизились с 8–10% в феврале – марте до 6% в июне и до 4% в июле – августе, 2% в октябре и до нуля в декабре, а объем предложения на вторичном рынке жилья Москвы вырос с 15–16 тыс. квартир в мае – июле до 23 тыс. в октябре и 30–31 тыс. в ноябре – декабре. К концу 2006 г. рынок перешел к стадии стабилизации, цены достигли уровня 4828 долл./кв.м (на 19%). В это время началась стадия нового роста на РИСЖ, индекс объема ипотечных сделок увеличился до 12,5.

⁹³ Стерник Г.М., Луцков В.М., Коробкова М.В. и др. Рынок недвижимости Московского региона. Анализ развития и прогноз на 2006. М.: Аналитический центр «МИЭЛЬ-Недвижимость», 2005.

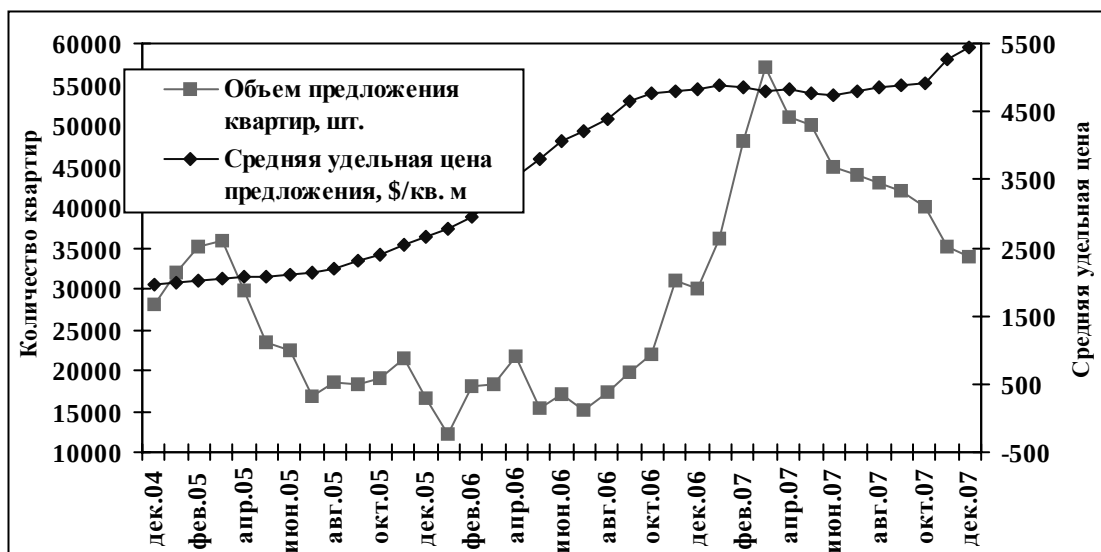


Рис. 3. Динамика объема предложения и цен на рынке жилья Москвы в 2004–2007 гг.

Таким образом, исследование показало, что ситуация на галопирующем рынке недвижимости оказывает существенное воздействие на динамику развития ипотеки, объем и долю ипотечных операций.

На рис. 4 показано, что каждая стадия роста на рынке ИСЖ происходит во время стадии стабилизации на рынке жилья, и, наоборот, при начале стадии роста цен на рынке жилья прекращается рост количества ипотечных сделок.

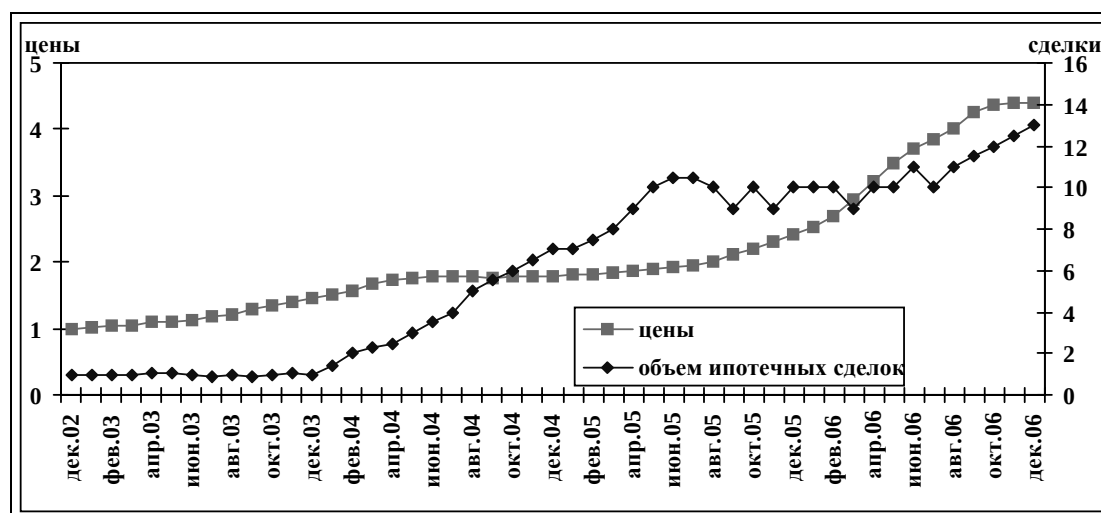


Рис. 4. Индексы цен предложения квартир в Москве и объема ипотечных сделок (по данным компании «МИЭЛЬ-Недвижимость») в 2002–2006 гг.

Однако эти процессы несколько сдвинуты во времени: начало роста объема ипотечных операций на 3–4 месяца опережает наступление стабильности на рынке жилья. Поэтому на рис. 5 кривая объема операций сдвинута вперед на три месяца, и видно, что

объем ипотечных сделок изменяется в противофазе с изменениями цен на рынке жилья (эффект своеобразных «ипотечных качелей»).

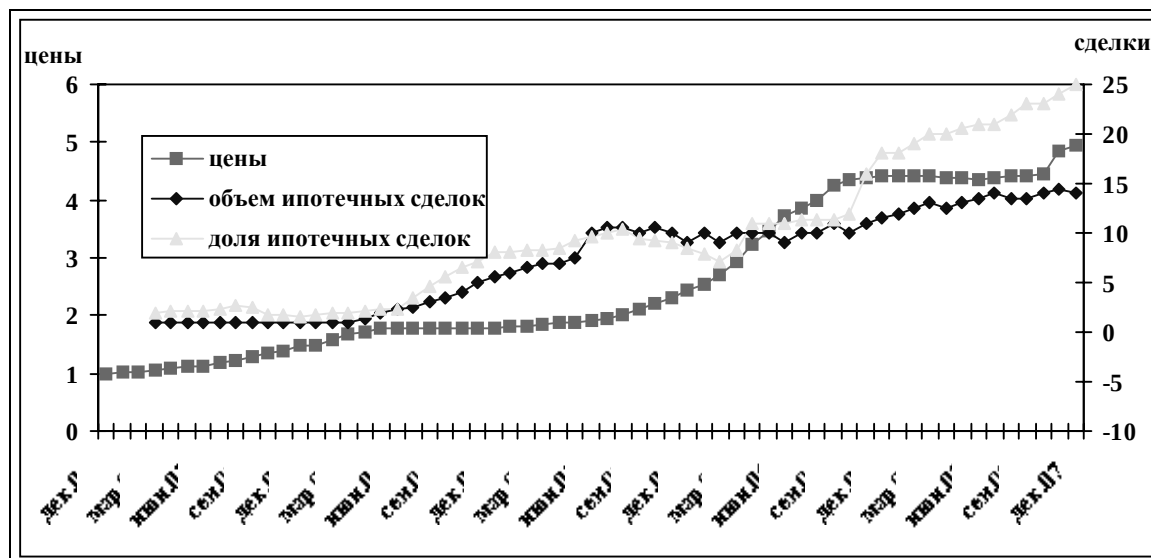


Рис. 5. Индексы цен предложения квартир в Москве и объема ипотечных сделок (с лагом 3 месяца) в 2002–2007 гг.

В результате исследования статистической связи между месячными приростами цен на рынке жилья и месячными приростами объема ипотечных операций была выявлена следующая зависимость. В период, когда цены стабильны (месячные приросты имеют значения $\pm 1\%$), месячные приросты объема ипотечных операций составляют в среднем 5–10% (разброс точек велик – от –5 до 20%). Когда темпы роста цен достигают 4–5% в месяц, рост объема ипотечных операций прекращается (приросты лежат между –5 и 5%). Наконец, при темпах роста цен 7–8% и более объем ипотечных сделок несколько снижается – месячные темпы роста лежат в пределах от 0 до –5%.

Таким образом, основными причинами, определявшими поведение РИСЖ, явились изменения ситуации на рынке жилья.

Выявленная закономерность взаимосвязи РИСЖ и РЖ позволяет перенести рассчитываемые с 1995 г. прогнозы динамики цен на жилье в Москве на рынок ипотечных сделок. Прогноз динамики цен на жилье в Москве на 2007–2008 гг., полученный в 2006 г. на основе метода негармонического разложения ценового тренда⁹⁴, состоял в стабильности цен (с возможностью незначительной коррекции) в 2007 г. с переходом в 2008 г. в новую стадию увеличения темпов роста цен. В связи с этим для РИСЖ был сделан прогноз увеличения объемов ипотечных сделок в 2007 г. и замедления темпов их роста в 2008 г.

Прошедший, 2007 г. показал, что прогноз по динамике цен на рынке жилья Москвы в течение 10 месяцев подтверждался фактическими данными, лишь в последние 2–3 месяца начался новый рост цен. Что касается реализации прогноза по динамике показателей РИСЖ, то здесь результат получился неоднозначным. Доля ипотечных сделок

⁹⁴ Стерник Г.М., Краснопольская А.Н. Метод негармонического разложения ценового тренда. www.realtymarket.ru, июль 2006 г.

росла в соответствии с прогнозом, но общее количество ипотечных сделок в 2007 г. практически не выросло, хотя доля ипотечных сделок от общего числа сделок продолжала расти. Такие результаты требуют более подробного рассмотрения.

Выше, на *рис. 3*, было показано, что общий месячный объем предложения на рынке жилья Москвы в марте 2005 г. составлял 36 тыс. квартир. Это был момент начала роста спроса, и к июлю он снизился до 17 тыс. за счет сокращения времени экспозиции и «вымывания» предложения. С июля начался рост цен предложения. На этом уровне (17–22 тыс.) объем предложения держался до августа 2006 г., снижаясь в отдельные месяцы до 12–15 тыс. Затем спрос уменьшился, началось накопление непроданных квартир на рынке, и к марту 2007 г. объем предложения вырос до беспрецедентного уровня в 57 тыс. Цены предложения продолжали расти до конца 2006 г., после чего стабилизировались. С апреля начался постепенный рост спроса и новое «вымывание» предложения, вследствие чего к октябрю объем предложения снизился до 40 тыс., а в следующие два месяца, когда цены начали расти, – до 34–35 тыс.

Итак, сокращение объема предложения в середине 2005 г. – середине 2006 г. в совокупности с повышением темпов роста цен явилось основной причиной торможения роста числа ипотечных сделок. Последующее увеличение объема предложения в конце 2006 г., даже при начавшемся снижении с весны 2007 г., создали условия для ускоренного роста объема ипотечных сделок. Однако такого роста в 2007 г. не произошло.

На *рис. 6* приведены данные Управления федеральной регистрационной службы (УФРС) по Москве об общем количестве зарегистрированных сделок купли-продажи квартир на вторичном рынке жилья.

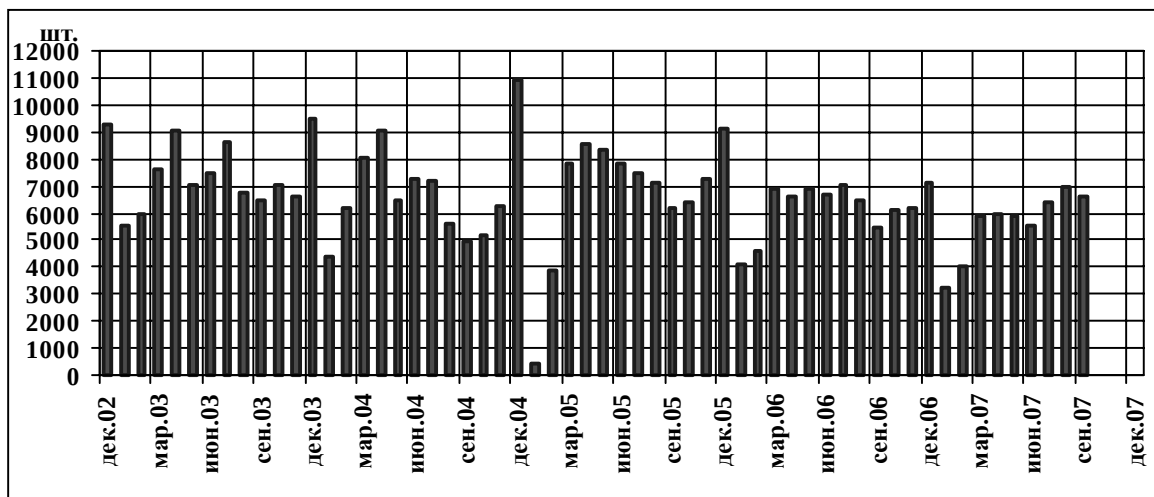


Рис. 6. Динамика количества зарегистрированных сделок на вторичном рынке жилья Москвы в 2002–2007 гг.

Как следует из приведенных данных, с 2005 г. объем сделок стал уменьшаться. Так, за период с октября 2004 г. по сентябрь 2005 г. среднемесячный объем составлял 6,68 тыс. сделок, в следующие 12 месяцев он составлял 6,30 тыс., уменьшившись на 9,4%, а в следующие 12 месяцев – еще на 9,2%. Причиной первого снижения (при высоком спросе) был недостаток и даже дефицит предложения. А в 2007 г. спрос существенно снизился, и это явилось причиной дальнейшего уменьшения объема продаж.

Теперь обратимся к сведениям об объеме ипотечных сделок из того же источника (рис. 7). По данным УФРС по г. Москве, весной 2005 г. – весной 2006 г. количество зарегистрированных сделок ипотеки (в силу закона⁹⁵) сохранялось стабильным – на уровне около 500 сделок ежемесячно. С марта 2006 г. начался рост, достигший пика в сентябре (1800 сделок) и сохранившийся на уровне 1000–1100 сделок до июня 2007 г. К сентябрю 2007 г. объем ипотечных сделок вырос до 1500. Такая динамика легко объясняется уже названными причинами: дефицит предложения в 2005 г. – начале 2006 г., рост объема предложения в конце года, рост спроса на ипотеку в 2007 г., несмотря на общее снижение спроса на рынке.

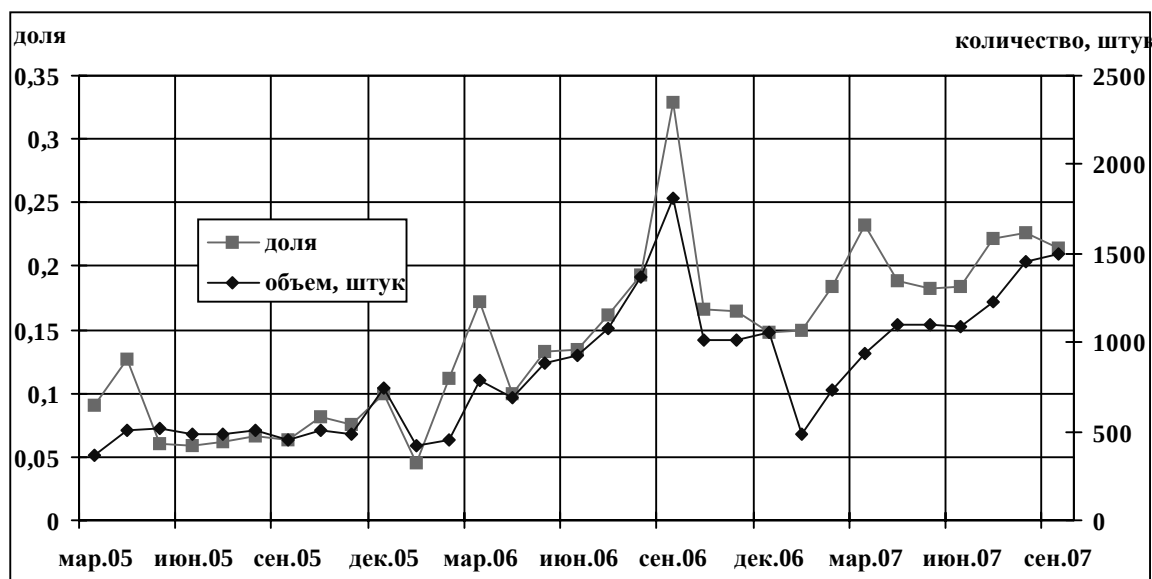


Рис. 7. Количество зарегистрированных ипотечных сделок (в силу закона) и их доля в общем количестве сделок на рынке купли-продажи жилья в Москве в 2005–2007 гг.

В результате этого доля ипотечных сделок в Москве увеличивалась: в 2005 г. она составляла 5–10% ежемесячно, в 2006 г. выросла до 15–17% (с пиком в сентябре в 33%), в 2007 г. вышла на уровень 18–24%.

Таким образом, поведение рынка ипотеки тесно связано с ситуацией на общем рынке жилья. «Ипотечные качели» – это устойчивая закономерность РИСЖ: при стабильных ценах и значительном объеме предложения на рынке, даже если общий спрос снижается, происходит увеличение объема и особенно доли ипотечных сделок, при возросшем спросе, снижении объема предложения и высоких темпах роста цен – замедление роста объема и доли ипотечных сделок.

⁹⁵ Имеются в виду настоящие ипотечные сделки в отличие от простых договоров залога квартир для получения кредитов, которые могут быть использованы не только для приобретения новой квартиры, но и для иных целей.

5.4.5. Прогноз и основные выводы

С 1995 г. ежегодное прогнозирование тенденций изменения цен на рынке жилья Москвы и других городов России осуществлялось на основе экономико-математических моделей⁹⁶. И эти модели до 2001 г. (включая стадию послекризисного восстановления рынка) обеспечивали высокую точность прогнозов.

Последние 6–7 лет во всех городах России наблюдался непрерывный рост цен на жилье. Первоначально этот факт воспринимался только как помеха для построения экономико-математических моделей в условиях отсутствия рыночных колебаний. Прогнозирование (не всегда удачное) осуществлялось на основе анализа отдельных факторов и исследования их влияния на цены. Однако непрерывный рост цен на втором этапе развития рынка жилья России, особенно взрывной рост в 2003 и в 2005 гг., модели не предсказывали, а последствия этих стадий нами рассматривались как предпосылки для назревания и схлопывания «пузыря» на рынке жилья Москвы. Для сравнения: английские аналитики в эти же годы тоже рассматривали сценарий «пузыря» как наиболее вероятный для рынков жилья Великобритании, США, Канады, Австралии и других стран.

Летом 2006 г. была выдвинута гипотеза о том, что вслед за всей экономикой России рынок недвижимости стал устойчиво расти на долговременной основе⁹⁷.

Далее был разработан метод «негармонического разложения ценового тренда»⁹⁸, который позволил рассчитать в декабре – январе среднесрочный прогноз (на 2007–2008 гг.) динамики цен в Москве, Московской области и еще в 8 городах⁹⁹. Получено, что в столичном регионе уже с начала 2007 г. начнется стадия стабилизации цен с возможными колебаниями на $\pm 5\%$, которая будет продолжаться, по крайней мере, до начала 2008 г., после чего начнется новая стадия повышения темпов роста цен.

Прошедшие 12 месяцев позволяют сверить рассчитанные прогнозы с фактическими данными.

Итоговые данные за 2007 г. (табл. 16 и 23) показывают, что относительно перехода к стабилизации прогнозы в основном оправдались, и количественно прогнозы были рассчитаны с достаточно высокой точностью (хотя по Перми, Новосибирску и Санкт-Петербургу по результатам полугодия расхождение превысило 10%). В Москве, Московской области, Екатеринбурге, Твери сходимость прогнозов с фактическими данными в течение 10 месяцев была высокой. Однако в последние два-три месяца начался новый подъем цен, опередивший прогнозы. Причины такого расхождения должны быть объяснены.

Первая – и основная – причина относится к политическим факторам: руководству страны удалось избежать предвыборного противостояния властных группировок, власти и бизнеса, особенно после объявления приемлемых для общества кандидатур будущих президента и премьер-министра. Это предотвратило возможный отток капитала

⁹⁶ Стерник Г.М. Статистический подход к прогнозированию цен на жилье // Журнал РАН «Экономика и математические методы». Т. 34. Вып.1. 1998. С. 85–90.

⁹⁷ Стерник Г.М. Есть ли циклы на рынке недвижимости? www.realtymarket.ru, июнь 2006.

⁹⁸ Стерник Г.М., Краснопольская А.Н. Негармоническое разложение ценовой динамики рынка жилья Москвы. www.realtymarket.ru, июль 2006 г.

⁹⁹ Стерник Г.М. Цены на рынке жилья городов России в 1990–2006 годах: анализ и прогноз. Аналитическая группа Г.М. Стерника. www.realtymarket.ru, январь 2006 г.

из страны, стимулировало население к реализации отложенного спроса, подкрепленного существенным повышением реальных доходов и накоплений (реальная заработная плата выросла в 2007 г. на 16% против 13,4% в 2006 г.).

Вторая – макроэкономическая – причина заключается в существенном повышении в конце года мировых цен на нефть, приблизившихся осенью 2007 г. к уровню 100 долл./барр., невиданных доселе приросте инвестиций и притоке капитала в российскую экономику (в IV квартале возобновился чистый приток капитала, хотя в предыдущем квартале наблюдался отток) со всеми вытекающими отсюда последствиями для рынка недвижимости.

С этим связана и третья причина, которая заключается в том, что продолжающееся падение курса доллара, некоторое ухудшение условий ипотечного кредитования как реакция на ипотечный кризис в США, всплеск инфляции на потребительском рынке осенью 2007 г. вызвали новую волну недоверия к состоянию российской финансовой системы, что оказалось для высокодоходных групп населения дополнительным стимулом для использования своих денежных средств на рынке недвижимости.

Остальные факторы в течение года находились в пределах, описанных в материале за 2006 г.¹⁰⁰

В результате стадия стабилизации в Москве и области оказалась на 3–4 месяца короче прогнозируемой продолжительности и составила 10 месяцев, в других городах – 4–8 месяцев, и прирост к концу года оказался несколько выше (при том, что прогнозируемый характер динамики цен повсеместно подтвердился).

Полученные результаты позволили применить разработанный метод негармонического разложения ценового тренда для расчета прогноза динамики цен в Москве и городах России на основе математической модели-прогноза, состоящей из системы уравнений¹⁰¹.

Полученные для ряда городов прогнозы динамики роста цен (в долларовом выражении) на 2008–2009 гг. приведены в *табл. 23*.

Таблица 23

**Прогноз динамики цен в городах России в 2008–2009 гг.
(упорядочено по убыванию прироста за 3 года)**

Город (регион)	Индексы роста цен				
	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2008/2006	2009/2006
Ульяновск	1,45	2,01	1,28	2,91	3,72
Новосибирск	1,417	1,70	1,45	2,41	3,50
Пермь	1,58	1,64	1,31	2,59	3,39
Тверь	1,34	1,43	1,51	1,91	2,88
Санкт-Петербург	1,23	1,84	1,22	2,39	2,80
Екатеринбург	1,083	1,80	1,30	1,95	2,53
Ростов-на-Дону	1,28	1,69	1,17	2,17	2,53
Ярославль	1,09	1,79	1,17	1,65	1,94
Москва	1,124	1,48	1,09	1,67	1,82
Ижевск	1,015	1,64	1,05	1,66	1,74
Московская область	1,006	1,68	1,001	1,69	1,69

¹⁰⁰ Мальгинов Г.Н., Стерник Г.М. Рынок жилья // Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП, 2007. С. 694–727.

¹⁰¹ Стерник Г.М., Печенкина А.В. Что происходит на рынке жилья Москвы. Макроэкономический подход (доклад на аналитической конференции МАР «Рынок недвижимости: ситуация, тенденции, прогноз» 30 августа 2007 г.). – www.realtymarket.ru, август 2007 г.

Согласно полученному прогнозу в Москве в 2008 г. продолжится рост цен, и к декабрю они будут находиться в интервале от 7500 до 8500 долл./кв.м (прирост за год 45–50%, к декабрю 2006 г. – 80–85%). В Московской области цены могут вырасти до 4000–5000 долл./кв.м (прирост за год 65–70%, к декабрю 2006 г. – столько же). Динамика первых месяцев 2008 г. позволяет говорить о высокой вероятности развития событий по указанному сценарию. Так, в январе наблюдался рост цен на 5% при сокращении количества выставляемых на продажу квартир, что является признаком превышения спроса над предложением на столичном рынке жилья¹⁰².

Рассчитанный прогноз для других регионов показывает, что ценовая ситуация будет развиваться аналогично. В 2008 г. прирост составит 40–45% в Твери, 60–70% – в Перми, Ижевске, Ростове-на-Дону, Новосибирске, 80–85% – в Санкт-Петербурге, Ярославле, Екатеринбурге, более чем вдвое – в Ульяновске.

За три года (2007–2009 гг.) цены вырастут в Московской области, Ижевске, Москве, Ярославле в 1,7–1,9 раза, в Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге – в 2,5–2,8 раза, в Перми, Новосибирске – в 3,4–3,5 раза, в Ульяновске – в 3,7 раза.

В дальнейшем (вероятно, за пределами 2010–2011 гг.), при условии существенно-го увеличения объемов строительства и предложения квартир предполагается снижение долгосрочных темпов роста цен.

Прогнозируемая динамика цен будет складываться под воздействием многих групп факторов, как способствующих росту цен, так и препятствующих ему. Они могут быть объединены в две категории: внешние по отношению к рынку недвижимости факторы (политические, макроэкономические, факторы взаимодействия со смежными рынками), и внутренние факторы рынка недвижимости (развитие национальной приоритетной программы «Доступное жилье», повышение жилищной мобильности населения, взаимодействие со смежными сегментами рынка недвижимости) (табл. 24).

Таким образом, полученный баланс факторов указывает на сильную повышательную тенденцию в динамике цен предложения жилья в городах России и подтверждает правильность результатов математического моделирования.

В целом развитие рынка жилья в 2007 г. характеризовалось явным, почти повсеместным замедлением темпов роста цен. С учетом воздействия макроэкономических факторов появилась целая группа городов, где впервые отмечалось падение реальных (с учетом коррекции на инфляцию) цен.

Достаточно успешная реализация национального проекта по жилью сопровождалась обострением вопросов ресурсного обеспечения строительного комплекса, по-прежнему вызывает сомнение социальная эффективность данного проекта.

Механизм ипотечного кредитования, рассматривавшийся в качестве основного рычага повышения доступности жилья для населения, подвергся испытаниям, связанным с кризисными явлениями в американской экономике. Во многом его дальнейшие перспективы будут определяться общей ситуацией в российской экономике, включая ее устойчивость к негативному влиянию извне. В то же время анализ развития рынка ипотечных сделок с жильем в последние годы показал, что поведение рынка ипотеки в большей степени определяется общей ситуацией на рынке жилья, чем условиями кредитования. При стабильных ценах и значительном объеме предложения на рынке, даже

¹⁰² Игнатъева Ю. Московских окон недоступный свет // Известия. 29 февраля 2008 г. С. 1, 7.

если общий спрос снижается, происходит увеличение объема и особенно доли ипотечных сделок, при возросшем спросе, снижении объема предложения и высоких темпах роста цен – замедление роста объема и доли ипотечных сделок.

Таблица 24

**Баланс факторов, определяющих среднесрочную динамику цен
на жилье на 2008 г.**

Категории факторов	Группы факторов	Влияние факторов на цены	
		Рост	Снижение
1	2	3	4
Внешние факторы	Политические	Предвыборная кампания: дополнительное финансирование президентской кампании, повышение платежеспособного спроса за счет гонораров политтехнологов, СМИ, деятелей шоу-бизнеса	Некоторый риск усиления напряженности в обществе в период президентских выборов, смены губернаторов в некоторых регионах, формирования правительства
	Макроэкономические	Продолжение (хотя и меньшими темпами – 6–6,5% против 8,1% в 2007 г.) роста ВВП, рост бюджетных расходов и реального располагаемого уровня доходов населения. Продолжение роста притока капитала, прежде всего в виде корпоративных займов (чистый приток в 2005 г. впервые стал положительным (0,1 млрд долл.), он составил в 2006 г. 42,0 млрд долл. и 82,3 млрд долл. в 2007 г.). Дальнейшее повышение цен на энергоносители (по некоторым прогнозам, до 200 долл./барр.). Процесс вступления России в ВТО, а также низкие политические риски, способствующие притоку капиталов иностранных компаний, банков и фондов в страну, особенно в условиях начинающейся рецессии экономики в США. Продолжение укрепления рубля и повышение темпов инфляции	Снижение темпов роста ВВП, ограничивающее возможности властей по решению социально-экономических задач, сохранению темпов роста доходов населения. Продолжение роста объемов вывоза капитала с целью прямых инвестиций. Возможное уменьшение притока спекулятивного капитала в условиях повышения привлекательности финансовых инструментов в США и Европе при условии ликвидации ипотечно-жилищного кризиса
	Факторы взаимодействия со смежными рынками	Падение мировых фондовых индексов и кризисные явления на фондовом рынке РФ, включая возврат капитала через ПИФы, способствующие перетоку инвестиций на рынок недвижимости и росту цен на нее	Развитие фондового рынка РФ, появление разнообразных финансовых инструментов с высокой доходностью, приводящее к перетоку капиталов с рынка недвижимости на смежные рынки. Продолжение потребительского бума, способствующего сокращению объемов сбережений населения, направляемых на приобретение жилья. Увеличение невозврата задолженности по потребительским кредитам, что может привести к дополнительным трудностям с ликвидностью у банков и снижению темпов роста объемов ипотечного кредитования

Продолжение таблицы 24

1	2	3	4
Внутренние факторы рынка жилья	Развитие национального проекта «Доступное жилье»	Повышение объемов господдержки и ипотечного кредитования, в первую очередь на рынке новостроек. Сохранение или даже снижение объемов предложения жилья в Москве (при некотором увеличении объема ввода с 4,8 млн кв.м в 2007 г. до 5,0–5,3 млн кв.м в 2008 г.), за счет того, что около половины площадей будет передано на муниципальные программы	Увеличение объемов жилищного строительства в регионах (всего по России в 2007 г. – 60,4 млн кв.м, в 2008 г. – не менее 72 млн кв.м) и предложения жилья на первичном рынке. Замедление темпов роста объема ипотечных сделок и доли ипотечных сделок от общего объема продажи квартир в связи с началом активного роста спроса и «вымыванием» предложения, а также с ростом банковских ставок на 1–2% (при том, что АИЖК намеревается увеличить объемы рефинансирования ипотечных кредитов в 2008 г. до 65 млрд руб.)
	Повышение жилищной мобильности населения	Приток покупателей из отдаленных регионов – в регионы Урала, Поволжья, Центра, Северо-Запада, из регионов – в Москву и Подмоскowie, из Москвы – в менее дорогую Московскую область, приводящий к повышению платежеспособного спроса в Москве и в других регионах	Отток низко- и среднедоходного слоя населения из Москвы на рынок ближнего и среднего Подмоскowie, приводящий к снижению платежеспособного спроса в Москве. Конкурентоспособное предложение для высокодоходного слоя населения в Санкт-Петербурге и Сочи, в среднеевропейских и южноевропейских городах, приводящее к снижению платежеспособного спроса в Москве
	Взаимодействие со смежными сегментами рынка недвижимости	Продолжение опережающего роста инвестиций в ритейл и строительство объектов коммерческой недвижимости, транспортной и социальной инфраструктуры, повышающие привлекательность рынка жилья	Переток инвестиций на рынок коммерческой недвижимости (торговля, офисы, развлекательно-рекреационные объекты, логистические комплексы, технопарки и др.) в условиях снизившейся доходности жилищного строительства

В конце 2007 г. рынок жилья Московского региона вступил в новую стадию развития – повышение темпов роста цен. Прогноз показывает, что в Москве и Московской области 2008 г. будет годом значительного роста цен: годовой прирост составит 45–50% и 65–70% соответственно. В других городах прирост составит от 45–50% (Тверь), 65–70% (Пермь, Ростов-на-Дону, Ижевск), 70–85% (Новосибирск, Санкт-Петербург, Екатеринбург) до 100% (Ульяновск).

За три года (2007–2009 гг.) цены вырастут в 1,7–1,8 раза в Москве, Подмоскowie, Ижевске, в 2,5–2,9 раза в Петербурге, Екатеринбурге, Твери, Ростове, в 3,4–3,5 раза в Новосибирске и Перми, в 3,7 раза в Ульяновске.

При этом в долгосрочном прогнозе (на 10–15 лет) предполагается сохранение устойчивого роста цен (в номинальном долларовом выражении) повышенными темпами на 25–35% ежегодно с изменением месячных темпов роста от нуля до 8–12%.